N° 331 Avril 2013

# Les Cahiers de la fonction publique

ISSN 0753-4418

Les Cahiers hospitaliers · Les Cahiers de l'éducation

Interview de **Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État**

Dossier

## La fonction publique face à la déontologie

Les 3 focus

**Fonctions publiques de l'État et territoriale**

Discipline, égalité professionnelle, effectifs… le jeu des trois vérités

**Fonction publique hospitalière**

Du directeur d'hôpital et de sa déontologie… entre intérêt général et attentes des patients

**Éducation nationale**

De l'éthique à la charte : continuer une déontologie dans les métiers de l'enseignement



12e ÉDITION

# COMMENTAIRE DU STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE




Commentaire du statut de la fonction publique hospitalière

LES INDISPENSABLES

12e édition
Albert Faure †
Françoise Ryckeboer

Berger Levrault

Un éclairage sécurisant sur les points délicats du statut !



LIVRAISON 0€ OFFERTE

## Un ouvrage de référence

Cette nouvelle édition, **actualisée** et **enrichie**, suit au plus près les thèmes qui font le quotidien des gestionnaires de ressources humaines, notamment l'**évolution des carrières**, l'**évaluation**, les **congés**, la **formation**, le **calcul des rémunérations**.

Elle intègre les réformes récentes et l'examen de leur application au quotidien :

- **intégration dans les statuts nationaux** de la fonction publique hospitalière des **fonctionnaires relevant de statuts locaux**,
- **place des femmes dans la haute fonction publique** avec la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 et le décret 2012-601 du 30 avril 2012,
- **mise en œuvre des dispositions prévues par la loi HPST** sur le développement professionnel continu des personnels de santé…

Et elle attire l'attention du lecteur sur **les réformes à venir** : droits et moyens syndicaux, conditions de vie au travail, parcours professionnels...

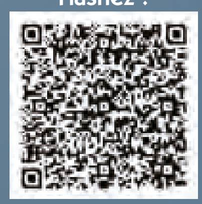
## Le point fort : la jurisprudence

L'ouvrage s'appuie sur la **jurisprudence** pour **proposer des solutions** dans les cas où un problème d'interprétation se pose. Dans une situation déterminée, connaître à l'avance la position du juge du contentieux dans un cas analogue, c'est se donner toutes les chances de prendre une décision incontestable.

**Le *Commentaire* : un allié précieux dans la gestion des dossiers de tous les agents de votre établissement.**

Broché - 925 pages
Format : 16 x 24 cm
ISBN : 978-2-7013-1805-9
Référence : 121 CMF 158
Date de parution : Mars 2013
Prix public unitaire TTC (TVA : 5,5%) : **89,00 €**

Flashez !



**Berger-Levrault et vous - Pour commander ou demander des informations**



boutique.berger-levrault.fr



relationsclients@berger-levrault.fr


03 83 38 83 83


05 61 39 86 64


231, rue Pierre et Marie Curie
CS 57605 - 31676 Labège cedex

Par Mattias **Guyomar**
Conseiller d'État
Professeur associé à l'université Paris-II

Le numéro d'avril est consacré à la fonction publique face à la déontologie. Enjeu majeur pour l'administration tout entière mais au-delà pour la vie collective de notre pays.

L'exigence déontologique qui renvoie à ce qu'il est convenable de faire et de ne pas faire dans l'ordre des pratiques professionnelles dépasse en effet le seul cadre de l'administration. Naturellement, la déontologie implique d'abord une somme de devoirs et d'obligations vis-à-vis du service et, en particulier de son chef. Il s'agit avant tout d'une éthique qui joue vis-à-vis de l'institution.

Mais précisément parce que cette institution est au service de l'intérêt général, l'impératif déontologique recouvre également un ensemble de bonnes pratiques tournées vers l'extérieur : les usagers du service public, la collectivité des citoyens et, plus largement, ce qu'il est convenu de désigner aujourd'hui comme le public. Respectée, cette morale professionnelle affermit les liens du corps social avec son administration. Méconnue voire bafouée, elle risque de saper la légitimité de l'action publique.

Mais cette double exigence envers l'institution comme envers ceux qu'elle sert ne doit pas occulter la troisième dimension de la déontologie : il s'agit aussi, et peut-être même d'abord, d'une exigence envers soi-même. Comme son nom l'indique, le fonctionnaire doit s'effacer derrière sa fonction. Savoir neutraliser ses convictions personnelles sans perdre sa vocation ; laisser reposer ses passions sans brider son enthousiasme. Avec l'évident devoir de probité, l'exigence d'impartialité constitue, aujourd'hui plus que jamais, la source de l'éthique professionnelle de toute la fonction publique. Il s'agit sans doute du meilleur remède contre les risques de conflits d'intérêts.

Au-delà de l'actualité qui nous rappelle qu'en la matière, rien n'est jamais acquis de manière certaine, l'acuité des questions que pose ce beau thème méritait un traitement à la hauteur des enjeux qu'il recouvre. La revue y a consacré, sous le timbre de la maison Berger-Levrault, un ambitieux colloque, hébergé au Palais-Royal le 12 avril dernier. Présidé par Bernard Pêcheur, président de la section de l'administration du Conseil d'État et clôturé par Dominique Baudis, Défenseur des droits, il a été l'occasion de passionnantes contributions et de forts riches échanges qui feront l'objet d'une publication, lors d'un numéro spécial de cette année.

Mais, sans attendre les actes de ce colloque, les *Cahiers* sont fiers de vous présenter un remarquable dossier qu'ouvre Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État avec une double contribution qui témoigne de la montée en puissance des questions de déontologie dans la fonction publique comme de la volonté assumée d'en prendre la mesure, au plus haut niveau, afin d'y apporter les réponses appropriées.

Plus l'actualité nous rappelle à l'ordre, plus la nécessité de prendre du champ s'impose. C'est ce que nous nous efforçons de faire avec ce dossier qui couvre, comme à l'habitude, l'ensemble de nos champs d'étude : fonction publique d'État, vie publique locale, métiers de l'enseignement et fonction publique hospitalière. En stimulant la réflexion de chacun, nous espérons apporter notre contribution à la construction d'une déontologie de la fonction publique, ferment essentiel du pacte social.







Les Cahiers de la fonction publique

Mensuel créé en 1982
104 avenue du Président Kennedy
75016 Paris
Tél. : 01 40 64 42 55

**Rédaction**
*Président du comité de rédaction :* Mattias Guyomar
*Conseillère de la rédaction :* Christine Szymankiewicz
*Conseiller spécial :* Serge Salon
*Membres :*
Bruno Malhey
Patricia Orsi
Yves Struillou
Jean-Philippe Thiellay
Jacques Veyret
*Secrétaire de rédaction :*
Guy Malherbe
Tél. : le 01 40 64 42 55
guy.malherbe@berger-levrault.fr

**Édition**
*Responsable des rédactions Berger-Levrault :*
Christophe Pouthier
Tél. : 01 40 64 42 39
christophe.pouthier@berger-levrault.fr

**Fabrication**
*Responsable de fabrication :* Brigitte Béal
Tél. : 01 40 64 42 65
brigitte.beal@berger-levrault.fr
*Maquette, mise en page :* Stéphanie Dargent
*Impression :* Groupe Socos'print imprimeurs – 88000 Épinal. www.socosprint.fr

**Abonnements**
*Service Relation Clients*
Tél. : 03 83 38 83 83 - Fax : 03 83 38 37 12
relationsclients@berger-levrault.fr
525 rue André Ampère Logistique Est – BP 79 – 54250 Champigneulles






**Tarifs**
*Abonnement annuel* (11 numéros + *connexite.fr*) : 240 € TTC ; 235,06 € HT
*Vente au numéro :* 30 € TTC ; 28,44 € HT

**Berger-Levrault**
SA au capital de 12 047 849 euros
RCS Paris 755 800 (SIREN)
104 avenue du Président Kennedy 75016 Paris
*Directeur de la publication :* Pierre-Marie Lehucher
Commission paritaire : 1112 T8 2374
Dépôt légal : janvier 2013

## Focus



## L'actualité juridique



## Le document du mois

## Pacte de confiance et de responsabilité

Faisant suite aux annonces des réductions des dotations de l'État aux collectivités prévues en 2014 et 2015, le Premier ministre a répondu aux demandes des associations d'élus locaux en réunissant la première conférence nationale des finances publiques locales qui préfigure la composition du futur Haut conseil des territoires. Il était accompagné de nombreux ministres (Pierre Moscovici, Marylise Lebranchu, Cécile Duflot, Jérôme Cahuzac, Marisol Touraine, Anne-Marie Escoffier...) ainsi que des présidents des commissions des finances des deux assemblées (Gilles Carrez et Philippe Marini). Après être revenu sur les efforts exceptionnels demandés aux collectivités pour les deux années à venir, et en avoir rappelé les raisons, le Premier ministre a décliné les six chantiers qu'il entend ouvrir en matière financière, en parallèle du projet de loi de décentralisation.

1) Fixer des règles de répartition des efforts entre collectivités, entre niveaux institutionnels tout d'abord mais également à l'intérieur de chacun d'eux. Jean-Marc Ayrault a souhaité que toutes les collectivités soient associées à l'effort national même si des règles de modulation devront être retenues, notamment entre niveaux, pour tenir compte de l'inégal dynamisme de leurs recettes fiscales mais aussi de l'évolution de leurs charges. Il attend sur ce point des propositions de la part du comité des finances locales et du groupe de travail constitué à cet effet par son président André Laignel. Des groupes techniques seront également installés entre les ministères concernés (budget, décentralisation) et les associations de collectivités.
2) Revoir la péréquation pour parvenir à des consensus : une mission sera confiée à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection générale de l'administration pour établir un bilan d'ensemble des dispositifs existants, de leur cohérence mutuelle et de leur efficacité. Sera également étudiée la soutenabilité des programmes de montée en charge des dispositifs (dotation de solidarité urbaine/DSU, dotation de solidarité rurale/DSR et Fonds de péréquation intercommunales et communales/FPIC) dans un contexte de contraction des dotations, afin de mesurer l'effet cumulé des mesures sur les différentes collectivités.
3) Faciliter l'accès au crédit des collectivités avec la confirmation officielle de l'introduction d'un amendement dans la loi bancaire visant à créer le support juridique qui portera le projet d'agence de financement des collectivités. L'enveloppe de 20 milliards sur fonds d'épargne pour financer les projets amortissables sur longue durée (maturité longue), sera établie à des taux de 130 points de base au-dessus du livret A.
4) Privilégier la stabilité des recettes du « bloc local » afin d'éviter tout scénario de nouvel échange de ressources avec les autres échelons territoriaux et répondre aux problèmes spécifiques des régions, marquées par une quasi-absence d'autonomie fiscale, des assiettes peu dynamiques (Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques/TICPE ex-TIPP, vignettes...) et un taux de dépendance élevé aux dotations (43 % des budgets). De même, les travaux engagés le 29 janvier avec les départements seront poursuivis pour trouver des solutions de financement des charges supplémentaires qu'ils rencontrent en matière d'action sociale, en tant que quasi-délégataires de l'État. Il est de nouveau question de réviser les valeurs locatives et de l'étendre aux locaux résidentiels à partir de la prochaine loi de finances – ce qui devrait bénéficier au bloc local – avec nécessité de revenir cette année sur la cotisation minimale foncière des entreprises (CFE) pour rééquilibrer le dispositif. Il faut par ailleurs reposer la question de la territorialisation de la CVAE, notamment en ce qui concerne les filiales des groupes industriels. Le Premier ministre a néanmoins exprimé le vœu que la question de la fiscalité locale n'apparaisse pas aux yeux des Français comme un moyen de compenser les baisses de dotation, en soulignant l'enjeu de maîtrise des dépenses publiques qui s'impose à toutes les administrations. À ce titre, il a fait état de la nécessité d'aider les collectivités à maîtriser l'évolution de leurs charges, en donnant suite aux demandes de « réduction des dépenses contraintes » exprimées avec force par les associations nationales de collectivités.
5) Accélérer le chantier de la maîtrise des normes, avec les propositions de loi Sueur-Gourault et Doligé en cours d'examen mais aussi les conclusions du rapport confié à Alain Lambert, président de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), et Jean-Claude Boulard, président de la communauté urbaine du Mans. Le Premier ministre a souhaité que soit revisité le « stock » de normes et identifiées toutes les mesures susceptibles d'être prises pour alléger les coûts de gestion des collectivités. Il s'est également engagé à ce que les collectivités soient mieux associées, très en amont, à la préparation des textes législatifs et des projets de directives ayant des impacts sur les collectivités. À plusieurs reprises, Jean-Marc Ayrault a souligné la nécessité de préserver la capacité d'investissement du secteur public local au service du redressement du pays.
6) Préparer les futurs contrats de projets, alors même que beaucoup s'interrogent sur leur avenir et que circulent des rumeurs de reports d'exécution, Jean-Marc Ayrault a souhaité rouvrir ce dossier tout en prévenant qu'il faudrait impérativement resserrer la contractualisation sur des projets porteurs de croissance, d'emploi et de compétitivité.

La plupart des représentants d'associations ont fait état de leur parfaite conscience de la situation des finances publiques, tout en acceptant de s'engager dans un effort supplémentaire dès lors que celui-ci restait soutenable. Beaucoup ont néanmoins souligné qu'il ne serait pas possible d'aller plus loin sans dégrader la capacité d'investissement des collectivités et la qualité des services publics locaux.

Le président de l'Association des maires de France (AMF), Jacques Pélissard, a notamment fait état d'une démarche « constructive mais exigeante » des associations tout en se félicitant des contreparties aux réductions des dotations proposées par le Gouvernement ainsi qu'aux annonces positives faites sur plusieurs sujets (agence de financement, fonds d'épargne...).

Les représentants des associations du bloc local ont plaidé d'une seule voix pour une répartition équilibrée de la réduction des dotations, proportionnelle à l'ensemble des dépenses de chaque collectivité et non aux seules enveloppes perçues de dotation globale de fonctionnement (DGF). Le président de l'Association des régions de France (ARF), Alain Rousset, a plaidé, pour sa part, pour une exonération des régions compte tenu de leur situation fiscale particulière et du poids des dotations dans leurs budgets. Sans se prononcer pour une exonération complète, les départements, par la voix du vice-président de l'Assemblée des départements de France (ADF) Michel Dinet, ont néanmoins souhaité qu'il soit tenu compte du pourcentage élevé de dépenses dont les départements ne sont pas maîtres dans leurs budgets.

## Décentralisation : Acte III sur les rails

Malgré un léger retard, le Gouvernement a transmis au Conseil d'État le 5 mars dernier l'avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique. Constitué de 124 articles et de plus de 200 pages (exposé des motifs inclus), le texte aborde de très nombreux sujets pour traduire les principales orientations annoncées à l'automne 2012 par le président de la République (États généraux de la démocratie territoriale) et le Gouvernement mais aussi proposer des réorganisations institutionnelles d'importance dans les trois principales métropoles françaises.

Haut conseil des territoires, conférences territoriales de l'action publique, pactes de gouvernance… l'avant-projet de loi met en musique les nouveaux cadres de dialogue promis entre État et collectivités d'une part, et entre collectivités elles-mêmes, d'autre part. Il en définit les missions et objectifs tout en fixant la liste des membres du Haut conseil des territoires (HCT) et des conférences territoriales de l'action publique (CTAP).

Le projet de loi vise par ailleurs à répartir des missions explicites de « chef de file » entre collectivités, en donnant une première traduction concrète à cette notion introduite dès 2003 dans la Constitution pour habiliter une collectivité à coordonner l'action des autres au sein de compétences partagées. Les régions se voient ainsi confortées comme « chefs de file » en matière de développement économique et de transport (organisation de l'intermodalité), les départements le deviendraient notamment en matière d'aménagement numérique et de tourisme et le secteur communal en matière de transition énergétique.

Plusieurs articles visent en premier lieu à renforcer le nombre des compétences obligatoires et optionnelles des différentes catégories d'intercommunalités (Métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomérations, communautés de communes) : aires d'accueil des gens du voyage, gestion des milieux aquatiques, assainissement, gestion des offices de tourisme feraient ainsi partie des compétences obligatoires. Dans un souci de renforcement de l'intégration communautaire, le texte envisage également de rendre « insécables » certaines compétences à ce jour partagées entre communes et communauté à travers la notion d'intérêt communautaire (voirie, logement…) tout en redéfinissant le libellé de certaines compétences. La disposition la plus volontariste consiste à inclure de plein droit la compétence de réalisation des plans locaux d'urbanisme (PLU) au sein de la compétence d'aménagement de l'espace des communautés, sans distinction de catégorie juridique ou de seuil démographique.

Le projet de loi revisite également les dispositions juridiques visant à encourager la mutualisation de services entre communes et communautés, en prévoyant le transfert (et non la mise à disposition) des agents affectés à des services communs. Il ferme la possibilité de mutualisation dite « ascendante » pour privilégier des mutualisations « par le haut ». Aux côtés de dispositions techniques intéressantes, le texte prévoit une incitation financière à la mutualisation à travers la dotation d'intercommunalité en incluant une nouvelle part (de 10 %) calculée en fonction d'un coefficient intercommunal de mutualisation (rapport entre dépenses de fonctionnement de la communauté et dépenses de fonctionnement des communes + groupements).

De même, il sera souhaitable que les modalités d'association des communes et intercommunalités aux schémas départementaux soient renforcées (notamment pour la réalisation des schémas de services publics compte tenu de la nouvelle compétence confiée aux intercommunalités par le projet de texte). Au niveau départemental, l'Association des communautés de France (AdCF) plaide pour le renforcement du

**Les dispositions les plus innovantes du projet de loi** concernent sans doute la création de la collectivité à statut particulier du Grand Lyon – Métropole de Lyon – qui devrait être constituée par fusion « verticale » de la communauté urbaine du Grand Lyon et du département du Rhône, sur le fondement d'un scénario proche de ce que proposait le rapport du comité Balladur en mars 2009. Le projet de loi prévoit également une fusion de plein droit, en 2015, des différentes intercommunalités de l'aire urbaine d'Aix-Marseille dans une métropole à statut spécial ainsi qu'une organisation particulière de l'agglomération parisienne. Alors que la métropole de Lyon serait une collectivité de plein exercice, les autres métropoles demeureraient des EPCI à fiscalité propre, tandis que la « métropole de Paris » prendrait pour sa part la forme d'un syndicat mixte confédérant la ville de Paris et de grandes intercommunalités d'au moins 300 000 habitants organisées en première couronne et 200 000 au delà.

## Brèves

### UN ACCORD SUR LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE DES ENSEIGNANTS

Le ministre de l'Éducation nationale, la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et le président de la Conférence des présidents d'université (CPU) ont conclu le jeudi 24 janvier 2013, un accord relatif à la réforme de la formation initiale et continue des enseignants. Dans la perspective de la mise en place, dès la rentrée 2013, de masters, mention « Enseignement, éducation, formation » (MEEF), organisés par de nouvelles composantes des universités, les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE), ils se sont engagés à organiser des réunions régulières afin d'accompagner le développement des projets.

### UN ESPACE DE DIALOGUE SUR LES CONCOURS DE RECRUTEMENT DES ENSEIGNANTS

Dans le cadre des concours 2014 de recrutement des enseignants, le ministère de l'Éducation nationale a proposé un espace de dialogue pour aider les étudiants qui envisagent une carrière dans l'enseignement à obtenir des réponses concrètes à toutes les questions qu'ils peuvent se poser sur le métier de professeur (les relations avec les parents d'élèves, la préparation des cours, la pratique quotidienne, etc.) et à les accompagner jusqu'aux épreuves. *http://www.education.gouv.fr/recrutement/*

### LES OBJECTIFS DES ÉCOLES SUPÉRIEURES DU PROFESSORAT ET DE L'ÉDUCATION (ESPE)

Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a mis en ligne sur son site Internet *(http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/formations-enseignement)* une présentation des futures ESPE, qui ouvriront leurs portes à la rentrée de septembre 2013. Une infographie présente le nouveau parcours de formation, les étapes de concours et les passerelles possibles entre les formations, en vue d'accéder aux métiers de l'enseignement de l'Éducation nationale.

» rôle des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) comme lieux de coproduction et de mise en cohérence des débats relatifs aux compétences et aux périmètres institutionnels. C'est également au sein des CDCI que devrait pouvoir s'opérer la désignation des représentants du « bloc local » au sein des CTAP (avec un nombre de représentants par département variable selon la taille de la région).

### Conférence des finances publiques locales

Certains membres ont considéré absolument nécessaire de dénoncer la méthode employée par le ministère du budget et de l'exprimer vigoureusement afin de ne pas laisser les collectivités devenir les maillons faibles des ajustements budgétaires. Plusieurs membres de la commission ont également souhaité que soit clairement mesuré l'impact des réductions envisagées et mis en discussion les montants annoncés, soit pour les modérer soit pour étaler sur trois ans (et non deux) la réduction programmée. Pour rappel, cet effort, sans cesse croissant, devait atteindre 750 millions en 2014 et 1,5 milliard en 2015 ; il s'agirait désormais de 1,5 milliard en 2014 et 3 milliards en 2015 (soit le double !).

Convoquée à l'initiative du Premier ministre, cette conférence a réuni plusieurs ministres (budget, décentralisation…), les présidents des commissions des finances des assemblées et les rapporteurs, les présidents de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) et du comité des finances locales (CFL) ainsi que les présidents des principales associations représentatives de collectivités (ARF, ADF, AMF, AdCF, Association des communautés urbaines de France / ACUF, Association des maires des grandes villes de France / AMGVF, Association des maires des petites villes de France / APVF, Fédération des villes moyennes / FVM, Association des maires ruraux de France / AMRF). Chargée de préparer le « Pacte de responsabilité et de confiance » annoncé à plusieurs reprises, elle a la lourde tâche de définir les grandes orientations relatives à l'évolution des relations financières entre l'État et les collectivités mais aussi le mode d'emploi de la baisse des dotations. La conférence fixe la feuille de route du Comité des finances locales qui aura à réfléchir à la répartition de l'effort entre niveaux de collectivités, mais aussi entre collectivités de même niveau. Il conviendra de fixer les garanties et contreparties proposées aux collectivités pour faire face à ce choc budgétaire, notamment par rapport à leurs dépenses contraintes.

Une des premières précisions attendues consistera à connaître la répartition de l'effort budgétaire entre les différents niveaux de collectivités. Les membres de la commission ont plaidé pour un effort réparti entre niveaux et proportionnel non pas aux enveloppes de dotations perçues mais à l'ensemble soit des recettes soit des dépenses de fonctionnement, afin de neutraliser l'inégale dépendance des collectivités aux dotations de l'État. Le prélèvement forfaitaire, dont le montant reste à calculer, serait ainsi plus équitablement réparti en tenant compte l'ensemble de l'ensemble de la situation financière.

## « Vers l'égalité des territoires »

La ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, Cécile Duflot, a présenté, le 22 février dernier à Vesoul, le rapport dont la rédaction a été dirigée par l'universitaire Éloi Laurent. Alternant contributions d'experts et réactions de responsables politiques, le document a pour ambition de mettre en lumière « les continuités et les ruptures contemporaines de l'espace national, les nouvelles inégalités territoriales qui affectent le bien-être des Français(e)s. » Des recommandations abordent l'égalité sous trois angles : intelligence, capacité et solidarité des territoires.

Sur le plan conceptuel, les auteurs s'attachent en premier lieu à infirmer les fausses acceptations de l'égalité et à traduire son expression constitutionnelle. Ils concluent à une explicitation du fondement éthique d'un projet d'aménagement du territoire : « la recherche dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques. Cette recherche est faite dans la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisirs et de culture… ». La préoccupation d'égalité conduit les rapporteurs à pointer des ruptures démocratiques, sociales, dont les fondements sont également territoriaux. Ils évoquent à cette occasion les différentes situations de périphérie spatiale (sous l'effet de la périurbanisation par exemple), de disparités territoriales d'exposition au chômage, de ruptures territoriales spécifiques dont souffrent les espaces ruraux, divers et pluriels, etc. Les dynamiques, les trajectoires territoriales sont également expertisées pour mieux faire ressortir leur hétérogénéité.

À ce titre, la connaissance doit être fortement réinvestie, en mutualisant le « savoir territorial » : dans des équipes statistiques spécialisées non seulement dans la collecte, mais surtout dans le traitement des données territoriales/sociales et leur restitution aux collectivités. La diffusion d'une cartographie fine est également préconisée, tout comme l'intégration des enjeux environnementaux dans les stratégies de développement territorial. Les instruments de connaissance doivent également contribuer à valoriser en utilisant des indicateurs de développement humain, des indications de d'attractivité soutenable et de résilience des territoires.

Le rapport suggère de développer une approche « par les capacités » qui permettra de mobiliser les potentiels individuels au service de dynamiques territoriales. Une meilleure mesure pour organiser la réduction des inégalités viserait prioritairement la santé publique, l'éducation secondaire et la recherche. Les chercheurs traitent également du désenclavement rural qui devrait se fonder sur « la responsabilité, l'efficacité et le besoin ».

Transition énergétique et changement climatique s'inscrivent également dans ce chapitre dédié aux capacités territoriales. Concernant le changement climatique, l'approche intégrée du développement soutenue par les fonds européens est promue. Ce dernier axe de recommandations est l'occasion de rappeler que « la mobilité n'est pas un substitut à l'aménagement du territoire ». Les premières préconisations appellent à une réforme en profondeur de l'architecture des pouvoirs territoriaux faisant écho au projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique. Jean-Pierre Bel (président du Sénat) et Yves Krattinger (également sénateur et président du Conseil général de la Haute-Saône) sont d'ailleurs invités à « discuter » ces différentes parties qui évoquent les axes du projet de loi de décentralisation :

- « pacte de gouvernance territorial » dans lequel la région, les départements, les intercommunalités s'organiseraient ;
- répartition des missions et, par déduction, des compétences, entre les niveaux de collectivités ;
- rôles premiers assignés aux différents échelons territoriaux.

Lors de la présentation du rapport à Vesoul le 22 février dernier, Cécile Duflot a annoncé le lancement d'une consultation générale, d'avril à juin prochain, dans la perspective d'un Comité inter-

ministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADDT). Il s'agira de fixer les objectifs d'aménagement du territoire et de « dessiner les contours de la loi Égalité des Territoires qui est prévue à l'automne. » Le rapport *Vers l'égalité des territoires* sera l'une des références des échanges qui se tiendront lors de la concertation qui va s'ouvrir.

## Hôpitaux et territoires

Le rapport d'Édouard Couty, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes, remis à Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales et de la Santé, est issu des réflexions de trois groupes de travail ayant mobilisé 150 personnes et intitulés :

- « Sur le territoire : Le service public et son financement » ;
- « À l'hôpital public : Le dialogue social » ;
- « À l'hôpital public : La gouvernance, l'organisation et le management ».

Si le milieu professionnel hospitalier, les usagers et des personnes qualifiées ont participé à cette concertation, on remarquera l'absence des représentants des collectivités locales. Indiquant que « l'hôpital avait perdu progressivement ses repères » les organisateurs ont souhaité sortir de la dichotomie classique entre approche économique/gestionnaire et approche professionnelle pour « retrouver une vision commune ». Ce pré-requis est jugé nécessaire pour décrisper le dialogue au sein des hôpitaux mais aussi entre les établissements et les agences régionales de santé (ARS). Le rapport propose également de réinterroger l'organisation hospitalière à l'aune du parcours des patients et de son insertion dans un territoire.

Invitant à l'abandon du découpage des missions de service public des hôpitaux, le rapport insiste sur les principes auxquels doit avant tout répondre leur fonctionnement :

- non discrimination ;
- accessibilité géographique et financière aux soins ;
- adaptation de l'offre ;
- transparence ;
- écoute et participation des usagers ;
- management participatif.

La nouveauté posée par le rapport tient à l'adossement du service public hospitalier à un projet territorial. Les hôpitaux doivent considérer l'aval et l'amont du parcours du patient qui implique plusieurs acteurs sur le territoire. Cette orientation implique des liens plus étroits avec la médecine de ville, des coordinations renforcées avec les établissements assurant les soins de suite, le secteur médico-social. Le territoire de référence doit être pensé à géométrie variable selon que l'on traite des urgences, de gériatrie, de neurochirurgie ou encore de greffes d'organe. Cependant l'organisation hospitalière doit être considérée à partir d'un « territoire de proximité éventuellement dans le cadre de réseaux de proximité ». Si l'inégal rayonnement des établissements est pris en considération, le rapport Couty précise que « le CHU ne peut plus avoir une stratégie centripète et par là même assécher son territoire pour concentrer l'activité au motif de l'excellence ou de l'efficience ».

L'ARS fixerait les axes de coopérations à développer au regard du projet régional de santé ; les acteurs locaux de la santé étant invités à élaborer un projet de territoire qui formerait le socle du contrat de territoire. Le rapporteur signale l'existence des contrats locaux de santé (passés entre les ARS et les collectivités) pour souligner leur différence mais sans proposer d'établir un lien clair entre les deux. Ce déficit d'articulation peut paraître d'autant plus surprenant qu'il est prévu d'associer les conférences de territoires, au sein desquelles siègent des élus locaux, à l'examen des contrats territoriaux de santé.

En revanche, compte tenu des enjeux d'aménagement du territoire que recouvre l'organisation de l'offre hospitalière, le rapport invite à une information plus forte (et en amont) des élus régionaux, départementaux et locaux. Il invite à une coordination entre les projets régionaux de santé (arrêtés par les ARS) et les schémas de cohérence territoriale (SCOT).

Afin de restaurer la confiance et une gouvernance plus partagée, le rapport invite notamment à la création d'un conseil d'établissement qui remplacerait le conseil de surveillance et serait doté de pouvoirs étendus. Ces délibérations couvriraient les questions stratégiques, patrimoniales, financières, le projet d'établissement, les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens. Cette instance inclurait des élus (y compris régionaux pour les CHU) au côté des personnels médicaux, non médicaux, des personnes qualifiées et des représentants des usagers. La direction des établissements serait organisée autour d'un noyau dur réintroduisant la sphère médicale tout en préservant les compétences générales de gestion du directeur.

## Brèves

### REGARDS CROISÉS DE CHEFS D'ÉTABLISSEMENTS ET CONSEILLERS PRINCIPAUX D'ORIENTATION (CPE) DANS LE SECOND DEGRÉ PUBLIC

Ce dossier (évaluations et statistiques n° 201) de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), réalisé à partir d'une étude menée en commun avec la Mutuelle générale de l'Éducation nationale (MGEN) en 2010, fait ressortir notamment deux points ainsi énoncés dans l'avant-propos :

- si le manque de reconnaissance est évoqué par tous, les chefs d'établissement citent plus fréquemment le défaut d'autonomie et de moyens, et les CPE affichent plus fortement le sentiment de ne pas suffisamment exercer leurs missions éducatives au bénéfice de la gestion des conflits et de l'absentéisme ;
- le sentiment exprimé d'une dégradation des conditions de travail ne les empêche pas d'observer une évolution positive de leurs établissements jugés plus réactifs qu'avant, notamment pour améliorer la réussite de leurs élèves. Malgré leur inquiétude affichée pour l'avenir du système éducatif, une forte majorité reste satisfaite de son métier.

### INTERVENTION DES ÉTABLISSEMENTS D'HOSPITALISATION À DOMICILE DANS LES ÉTABLISSEMENTS D'HÉBERGEMENT À CARACTÈRE SOCIAL OU MÉDICO-SOCIAL

Les décrets n° 2012-1 030 et n° 2012-1 031 du 6 septembre 2012 ont fixé les conditions financières et techniques d'intervention des établissements d'hospitalisation à domicile (HAD) au sein des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS).

Une circulaire en date du 18 mars 2013 a pour objet de rappeler les enjeux des décrets précités qui visent à garantir l'accès à l'HAD de toutes les personnes handicapées, âgées, en situation de précarité ou de mineurs pris en charge au titre de la protection, tant en matière administrative, civile que pénale.

L'instruction précise la qualité de coopération requise entre les établissements impliqués et prévoit en outre l'évaluation de l'intervention de l'HAD dans les ESMS, dans le but d'en mesurer la pertinence, de constater l'évolution qu'elle induit dans les pratiques, et d'identifier les modalités les plus adaptées pour son développement.

## Rapport annuel de la Cour des comptes

Selon la Cour, si au cours des années 2010 et 2011 la conjoncture plus favorable en matière de ressources (droits de mutation à titre onéreux/DMTO…) a permis aux départements de reconstituer des marges de manœuvre, la mauvaise situation économique nationale et surtout la forte progression tendancielle des dépenses sociales pourraient rapidement dégrader à nouveau les équilibres financiers et rendre « incertaine la couverture des dépenses par les recettes ».

Partant de ce constat, la Cour conclut au déséquilibre structurel des finances des départements et considère que le fonds d'urgence mis en place par la loi de finances rectificative de 2012 (170 millions d'euros) ne « peut constituer qu'une solution transitoire ». Dans ses conclusions, la Cour examine plusieurs pistes : meilleure maîtrise des charges, transfert des allocations de solidarité à une autre administration publique en « recentrant le département sur les compétences d'action sociale traditionnelles », renforcement de la péréquation, révision des valeurs locatives… Mais parmi les pistes envisagées c'est celle d'une « réaffectation de la fiscalité, neutre pour l'État, entre départements, et le bloc communal et les départements », qui attirera l'attention des communes et communautés. Pour la Cour, il s'agirait de « réaffecter une part de la taxe sur le foncier bâti aux départements et une part des DMTO au bloc communal, ceci permettant notamment d'augmenter la part modulable de la fiscalité des départements en stabilisant une plus grande part de leurs ressources ».

Dans leur réponse commune à la Cour, les ministres de l'Intérieur et de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, confirment que « cet axe sera étudié dans le cadre d'un groupe de travail mis en place au sein du Comité des finances locales ».

Il y a lieu de s'interroger également sur la pertinence de l'assiette fiscale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour assurer le financement de l'aide sociale départementale. La correspondance entre ressources et compétences doit être examinée. À juste titre, les départements ont longtemps considéré que c'était une ressource de type contribution sociale généralisée (CSG), à caractère universel et tenant compte des revenus, qui devait contribuer à financer les politiques de solidarité.

Alors que le Gouvernement vient d'annoncer une réduction d'une ampleur inédite dans les budgets des collectivités locales, à hauteur de 3 milliards d'euros à l'horizon 2015, dont une part importante risque d'être mise à la charge du « bloc communal », cette hypothèse de nouvel échange de ressources fiscales (après l'épisode de la taxe d'habitation en 2010) doit être regardée avec une extrême attention. Les DMTO constituent une assiette fiscale indirecte, extrêmement élastique à la conjoncture car fondée sur des valeurs (prix) mais aussi des volumes (nombre de transactions) qui connaissent de fortes variations. Les disparités sont également considérables à l'échelle des communes et ne peuvent être corrigées par le différentiel de taux. Il doit également être noté que les départements disposent déjà d'un pouvoir fiscal sur la taxe foncière sur les propriétés bâties et y ont fortement recouru ces dernières années. Ils bénéficient à ce jour de 42 % de son produit.

## Avenir des régimes de retraite

Le Gouvernement a défini « une démarche pour préparer les décisions assurant l'avenir des régimes de retraite ». Cette démarche « repose sur des objectifs partagés avec les partenaires sociaux », à savoir :

—> préserver notre système de retraite par répartition et garantir un niveau de pension satisfaisant ;

—> conforter l'équité, notamment l'égalité femmes/hommes et l'attention aux jeunes et aux handicapés ;

—> améliorer la lisibilité du système ;

—> assurer la confiance dans le système par répartition.

La démarche comportait « une phase de diagnostic et d'état des lieux de notre système de retraite et de ses perspectives financières, confiée au Conseil d'orientation des retraites » (COR). Deux rapports de cet organisme ont été adoptés, le premier le 19 décembre 2012, le second le 22 janvier 2013.

À partir de ces rapports, une commission pour l'avenir des retraites a été mise en place pour préparer les conclusions qui serviront de base à la concertation avec les partenaires sociaux avant les décisions du Gouvernement. La présidence de cette commission a été confiée à Yannick Moreau, Conseiller d'État, présidente de section honoraire (lettre de mission du Premier ministre du 26 janvier 2013) avec mission « d'identifier les différentes pistes de réforme permettant d'assurer l'équilibre des régimes de retraite à court, moyen et long terme, et d'en renforcer la justice, l'équité et la lisibilité pour les assurés, sur la base d'un cahier des charges ».

Les conclusions des travaux de la commission devront être remises au Premier ministre en juin 2013.

*(Sources : Premier ministère)*

## Lutte contre le racisme et l'antisémitisme

Lors de sa visite au Site-Mémorial du Camp des Milles, à Aix-en-Provence, le 10 septembre 2012, le Premier ministre avait annoncé une réunion du Comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CILRA). Cette réunion a eu lieu, sous la présidence du Premier ministre, le 26 février 2013. Il a été décidé de renforcer le Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme « fondé d'abord, selon la déclaration du Premier ministre, sur l'éducation, la volonté de combattre les préjugés sur l'étranger, sur l'autre, qui restent ancrés dans bien des mentalités ». Treize mesures ont été décidées pour mener ce combat :

—> relance du comité interministériel ;

—> création d'un délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme ;

—> réformer le système statistique du ministère de l'Intérieur ;

—> valoriser les partenariats avec la société civile ;

—> réformer le système statistique du ministère de la Justice ;

—> redynamiser les commissions pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté ;

—> renforcer la formation des agents publics ;

—> renforcer les moyens sur 33 sites expérimentaux de la politique de la ville ;

—> renforcer le programme de lutte contre les discriminations dans le sport ;

—> étendre les engagements des entreprises et des administrations pour l'obtention du label « diversité » ;

—> renforcer l'application opérationnelle des conventions avec les associations de lutte contre le racisme et l'antisémitisme ;

—> renforcer l'efficacité de la lutte sur Internet ;

—> élaborer un code de bonne conduite pour les services audiovisuels sur Internet.

Le CILRA évaluera dans un an les résultats et décidera si nécessaire de « nouvelles impulsions ». Un groupe opérationnel de suivi sera animé par le délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Pour chacune des mesures adoptées un échéancier précis d'exécution a été établi et des indicateurs de suivi seront définis avec les ministères concernés.

*(Sources : Premier ministère)*

Opinion

# Frapper fort mais sans précipitation ni ostentation

## Des mesures efficaces et non du baume du tigre…

*Par **Jacky Simon****

Compte tenu de la situation critique dans laquelle le pouvoir politique se débat, l'heure n'est plus à la réaction mais à l'action afin de frapper avec crédibilité une opinion déboussolée.

Mais attention de ne pas ajouter au malaise les conséquences néfastes d'une précipitation, bien mauvaise conseillère et surtout contre productive, surtout si elle complique inutilement le paysage.

Ce serait une grave erreur et sans doute une tromperie que d'improviser des mesures dans lesquelles nos concitoyens non démagogues et équilibrés de jugement doivent se retrouver Le risque devrait cependant être limité si un pouvoir respectueux de la vérité et soucieux de trouver des solutions adéquates puise dans les divers rapports et propositions qui sont restées souvent lettre morte mais qui donnent des pistes sérieuses et réfléchies Ainsi en est des deux derniers rapports Sauvé et Jospin, de la proposition de loi du député Gallut, des suggestions très acérées et argumentées du député Dosière, et d'ONG spécialisées dans la lutte contre l'évasion fiscale. La matière existe et il suffit de faire son choix sans se livrer a de quelconques coups médiatiques.

Mais il convient aussi de faire un peu de pédagogie vis-à-vis de nos concitoyens afin de limiter les tentations de déni ou à l'inverse de généralisation.

Si le comportement très grave d'un ministre relève du cas individuel, ceci ne signifie pas que l'environnement dans lequel il s'est produit doive être ignoré. N'oublions pas que la France n'est pas particulièrement bien placée, pas uniquement en matière de performance scolaire, où elle régresse mais malheureusement aussi dans celui de la corruption. Selon l'ONG *Transparency International* qui publie régulièrement un classement des pays les plus corrompus, la France passe en 2012 du 22e rang au 24e des pays les plus corrompus au plan mondial et au 9e rang européen derrière les pays nordiques, l'Allemagne et la Grande-Bretagne.

Les causes d'une telle situation en sont diverses et un certain nombre sont parfaitement identifiées depuis longtemps. Ainsi est-ce le moment de frapper fort et vite en dépit de toutes les arguties en matière de cumul des mandats (et surtout du renouvellement excessif de certains mandats) source de circuits de financements de la base au sommet dans un pays encore très centralisé. Yves Mény, spécialiste de ces questions, écrivait en 1992 que « les avantages fonctionnels du cumul effacent ses inconvénients éthiques et la solution des problèmes l'emporte sur le conflit d'intérêt potentiel ». Peut-on être plus clair ?

N'oublions pas non plus qu'un trop long exercice permet à quelques-uns le montage de dispositifs sophistiqués de fraude et de circuits occultes que les contrôles insuffisants et les modifications incessantes de réglementation notamment en matière de marchés publics peinent à juguler.

Commençons donc par appliquer sans faiblesse les textes nombreux, parfois bien faits et souvent efficaces au lieu de recourir à ce harcèlement textuel inefficace et décourageant pour ceux qui agissent et surtout donnons aux organes concernés les moyens réels d'agir sinon nous donnerons raison à Richelieu quand il affirme que « faire une loi et ne pas la faire appliquer c'est autoriser la chose que l'on veut défendre ».

Ainsi si on prend le cas de la justice, selon les meilleurs spécialistes, les lacunes ne viennent pas essentiellement des imperfections de la réglementation toujours perfectible mais tout simplement de l'absence de moyens conséquents en personnels spécialisés notamment dans le domaine de la fraude financière (experts, magistrats spécialisés…)

Tel est le cas aussi pour la lutte contre les conflits d'intérêt, domaine certes complexe mais pour lequel des mesures drastiques peuvent et doivent être prises sans état d'âme[1] et une volonté politique sans faille dans un cadre d'une République qualifiée d'irréprochable ou d'exemplaire. Ceci sera beaucoup plus efficace et ne jettera l'opprobre que sur les coupables et non sur l'ensemble de la classe politique ce qui serait mortifère pour la démocratie et injuste pour l'immense majorité des élus. Évitons de prendre des mesures spectaculaires qui aboutissent uniquement à salir.

Mais la notion de conflit d'intérêt mérite d'être clarifiée si on veut lever tout soupçon de collusion même vis-à-vis d'intéressés irréprochables, il faut aller au-delà de la notion d'impartialité subjective et retenir la notion d'impartialité objective comme le font nos juridictions après la Cour européenne des droits de l'Homme. Là aussi, la femme de César doit être insoupçonnable. Ainsi serait récusée pour être nommé à un poste de responsabilité toute personne, même de grande qualité et tout à fait insoupçonnable, si elle a occupé des fonctions proches ou eu des liens directs ou indirects avec celui qui la nomme. On imagine la contrainte mais peut-être est-ce à ce prix qu'on endiguera le soupçon de copinage et de partialité et par voie de conséquence qu'on redonnera du courage à tous ceux qui ne comptent que sur la reconnaissance de leur valeur et rien d'autre.

La lutte contre l'évasion fiscale, déjà engagée butte sur des obstacles qui ne relèvent que pour partie de la France mais ce n'est pas une excuse pour ne pas s'engager dans deux directions. La première a trait aux moyens très renforcés dont devraient disposer ceux qui luttent contre ce phénomène et notamment poursuivent des investigations souvent difficiles. La création annoncée d'un Procureur anticorruption au niveau national, pour spectaculaire qu'elle soit dans un pays qui apprécie ce qui relève de la gestuelle, risque d'être dommageable si elle met en cause ce qui fonctionne bien avec les procureurs spécialisés. En revanche, s'il s'agit de lui confier ce qui a toujours été refusé dans le passé, sous réserve du caractère constitutionnel d'une telle création, un pouvoir combinant instruction et poursuite au nom du caractère exceptionnel de la situation, il peut en résulter peut-être une accélération de la lutte, sous réserve d'y mettre les moyens en spécialistes et crédits[2]. La seconde est de maintenir la pression au plan européen pour aboutir à un dispositif coordonné d'échanges de données. Mais si ceci s'avère encore trop lointain, pourquoi ne pas s'inspirer de la loi américaine de 2010 qui impose, à compter du 1er janvier 2014, l'obligation aux banques étrangères de transmettre au fisc les informations sur les comptes des contribuables ailleurs dans le monde !

## Opinion (suite)

Mais pour ce faire, il faut un dispositif en ordre de marche comme on l'a déjà évoqué plus haut.

Profitons-en pour repenser les dispositifs en fusionnant les structures qui passent autant de temps, semble-t-il, à se faire concurrence qu'à faire la chasse aux fraudeurs. Il y a là, de surcroît, un gisement d'économies, bon à exploiter.

Clarifions le rôle d'instances comme celle dite de « déontologie des fonctions publiques » qui malgré les aménagements des dernières années donne la désagréable impression d'être armée pour lutter contre les conflits d'intérêt à la même hauteur qu'un médecin qui prescrirait du baume du tigre pour guérir une maladie incurable !

Chacun semble attendre beaucoup de la création d'une Haute Autorité baptisée à mon avis bizarrement « de déontologie », alors qu'il devrait s'agir non de relever des comportements discutables mais tout simplement, et c'est déjà capital, des violations de la loi. Je préférerais une appellation du type « Haute Autorité de Contrôle de la Sphère Publique »

Le comportement de l'ancien ministre du Budget, certes relève de la morale, notamment de sa morale, mais il doit être sanctionné non pas parce qu'il aurait fauté mais parce qu'il a violé la loi.

Ne mélangeons pas morale et action publique même si on doit avoir présent à l'esprit la formule d'André Malraux dans *L'Espoir* « On ne fait pas de la politique avec de la morale, mais on n'en fait pas davantage sans ».

Laissons à la morale et au « pardon » son champ personnel. On ne pardonne pas une violation de la loi, on la sanctionne.

Aussi cette Haute Autorité qui, une nouvelle fois d'ailleurs, traduit un effacement dommageable de l'État, y compris dans son rôle régalien à un moment où on semble vouloir lui redonner une place plus importante, devrait bien distinguer son rôle d'investigation et de sanction et un second rôle ayant trait cette fois à la déontologie, mettant l'accent sur son rôle d'alerte, de précaution, dans les comportements de la vie publique et professionnelle. Mais n'attendons pas des miracles de la signature de chartes et autres codes. Pour s'en convaincre, la signature par tous les ministres de la charte de déontologie n'a pas empêché un des signataires de la violer.

Si les chartes de déontologie sont utiles, elles ne sont que des énoncés pratiques de devoirs professionnels invitant à des comportements « raisonnables », voire exemplaires, mais aussi et surtout respectueux des lois. À chacun de se référer à ses valeurs morales mais sans oublier que le respect de la loi n'est pas négociable et qu'aucun individu n'est totalement seul : il a sa conscience avec lui-même si parfois c'est bien insuffisant.

Pour terminer, je voudrais m'interroger sur la façon de réagir vis-à-vis de l'argent dans notre société. Nous sommes imprégnés sans doute d'une culture judéo-chrétienne qui considère avec peu de faveur l'argent alors que nous vivons de plus en plus dans un ensemble social qui valorise la réussite à l'aune des gains. Pour ma part, je suis porté à penser que l'argent en soi n'est pas le problème mais l'important est plutôt la façon dont on le gagne et aussi ce que l'on en fait.

Aussi si je comprends cette volonté de transparence qui aboutit à publier son patrimoine pour les ministres, je pense que le seul intérêt est de pouvoir vérifier avec sérieux si durant un mandat il y a eu ou non enrichissement au détriment de la puissance publique. Comme Martin Hirsch[3] Je ne suis pas choqué, bien au contraire que ce principe soit appliqué pour les rémunérations et toute catégorie de revenus à toute personne détenant un pouvoir important, élu, haut fonctionnaire. Aller au-delà, en remontant à l'origine de la richesse constatée lors de la prise de fonctions peut s'envisager mais n'est pas sans risque d'intrusion dans la vie privée. J'espère que, malgré les attitudes démagogiques en la matière, nous pourrons peut-être faire progresser une approche plus raisonnable et apaisée vis-à-vis de la richesse « bien acquise ». Il serait souhaitable que le Parlement ne se focalise pas d'une façon excessive sur cette dernière question, alors même que les dispositions de fond sus-évoquées, certes beaucoup moins spectaculaires, sont de nature à apporter des réponses à des situations condamnables.

Enfin il nous faut prendre conscience que cette réaction brutale vis-à-vis de dérives de notre société ne tient pas uniquement au comportement de quelques-uns ou au soupçon mais aussi à la crise économique et sociale qui nous fait obligation de rigueur de comportement, on parle ainsi beaucoup de fraude fiscale mais attaquons-nous calmement mais fermement aussi à la fraude sociale et revisitons des dispositifs qui ont sans doute eu leur raison d'être à une époque mais qui apparaissent parfois inéquitables à nos concitoyens. Soyons irréprochables sur le financement des campagnes électorales là ou des progrès ont été faits mais faisons de même pour les précampagnes et autres primaires.

Le temps est venu de susciter un sursaut national en agissant fermement pas uniquement en parole ou en projet dans les domaines clés de la lutte contre la corruption, de la violation des règles notamment des fraudes de toute nature et en épargnant personne.

Rien ne serait cependant plus grave que qu'accréditer l'idée fausse de comportements contestables des uns et des autres, en particulier des élus et des hauts fonctionnaires proches d'eux. Nombreux sont ceux qui sont irréprochables et manifestent un dévouement et un désintéressement sans faille et en toute discrétion.

J'ai eu le privilège de travailler sous la direction d'Alain Savary, un homme droit, de conviction, discret et respectueux du point de vue de chacun. À son arrivée au ministère de l'Éducation nationale il m'a demandé de veiller à ce que chacun de ses collaborateurs soit traité équitablement, c'est-à-dire qu'il ne perçoive pas un centime de plus de rémunération que ce qu'il percevait dans ses fonctions précédentes. Alors que je lui faisais observer que ceci pouvait être injuste pour quelques-uns soumis à un rythme de travail particulièrement éprouvant, il m'a calmement rétorqué que toute personne qui venait à son cabinet venait pour servir, un point c'est tout. Il n'a jamais dérogé à ce principe.

Avec des hommes de cette stature morale, il n'est pas besoin de codes, de chartes de déontologie, y compris pour ses collaborateurs, l'exemplarité suffit. Mais il est vrai qu'Alain Savary était au-dessus du commun des politiques !

Il ne faut donc pas désespérer, surtout si on cesse enfin de « prendre les mots pour des réalités et nous payer de phrases creuses » comme le demandait déjà André Gide en novembre 1940.

## Opinion (fin)

### En guise d'épilogue très provisoire…

Lors du Conseil des ministres du 24 avril 2013, le Premier ministre a présenté trois projets de loi, un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire relatifs à la transparence de la vie publique et un projet de loi ordinaire traitant de la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

Sans entrer dans le détail de ce qui n'est que projets et qui devrait susciter de nombreuses controverses, notamment ce qui concerne la déclaration des patrimoines et intérêts et leurs publications on retiendra les éléments les plus significatifs suivants :

—> la création d'une Haute Autorité intitulée Haute Autorité de la transparence de la vie publique aux pouvoirs d'investigations importants ;

—> l'obligation de déclaration de patrimoine et d'intérêts au début et fin de mandat pour un public élargi et des sanctions renforcées, ainsi que pour les parlementaires l'obligation de rendre ces déclarations publiques ;

—> possibilité de condamnations a l'inéligibilité définitive pour élus, titulaires d'emplois nommés en Conseil des ministres en cas de corruption, fraude… ;

—> conflit d'intérêt mieux défini et élargi ;

—> contrôle des départs vers le privé applicable aux membres du Gouvernement ;

—> les fonctionnaires élus au Parlement seront mis en disponibilité et non détachés ;

—> incompatibilité de cumuler un mandat de parlementaire avec l'exercice d'une fonction de conseil ainsi que des fonctions au sein d'entreprises dont une part importante de l'activité commerciale est entretenue avec l'administration ;

—> répression de la délinquance fiscale au sein d'un futur Office central de lutte contre la corruption et la fraude fiscale ;

—> création d'un Parquet à compétence nationale chargé de la lutte contre la corruption et fraude fiscale sous l'autorité de procureur général de Paris.

On notera qu'un projet de loi ultérieur précisera le champ de compétence de ce Parquet, mais que, surtout, les textes concernant la fin du cumul des mandats et de leur durée, qui constituent incontestablement un élément très important de ce grand dossier sensible, n'ont pas encore été présentés.

Les discussions ne font donc que commencer.

1) *Une vigilance de tous les instants est nécessaire comme en témoignent les différents scandales de Commissaires européens ayant pantouflé dans des conditions interdites par les divers codes d'éthique mis au point par la Commission à compter des années 1990. Malgré ces précautions, une enquête est en cours concernant l'ancien chef des services juridiques de la Commission, membre de la Commission en charge de l'examen des demandes de pantouflage alors qu'il travaillait pour un …cabinet d'avocat ! (voir Michèle Cini* in *« déontologie des cadres publics – Scéren – juillet 2012).*

2) *Voir article de M. Thomas Clay –* Le Monde *du 18 avril 2013 – « Portrait du procureur anticorruption idéal ».*

3) *Martin Hirsch –* Le Monde *du 17 avril 2013 – « Rendons enfin transparents les revenus des élus et des hauts fonctionnaires ».*

**Jacky Simon** *est inspecteur général honoraire, médiateur honoraire de l'Éducation nationale et auteur d'articles sur la déontologie des cadres publics, notamment dans l'ouvrage qu'il a coordonné intitulé* La déontologie des cadres publics *(juillet 2012 – Scéren).*

# La déontologie face à la fonction publique

## – Extraits du colloque des *Cahiers de la fonction publique*



Le colloque sur la déontologie organisé, le 12 avril dernier au Conseil d'État, par *Les Cahiers de la fonction publique*, a tenu toutes ses promesses. Le président de séance, Bernard Pêcheur, Conseiller d'État, président de la section de l'administration du Conseil d'État, ainsi que les intervenants, Mattias Guyomar, Conseiller d'État, président du comité de rédaction des *Cahiers de la fonction publique*, Jacques Arrighi de Casanova, président de la Commission de déontologie, Hugues Clepkens, ancien administrateur territorial, corédacteur de la Charte de la déontologie des directeurs des collectivités territoriales, François Bérard, chef du service certification des établissements de santé (Haute autorité de santé) et Eirick Prairat, professeur de sciences de l'éducation à l'Université de Nancy 2, ont chacun donné leur vision de la déontologie dans la fonction publique dans toutes ses composantes (État, territoriale ou hospitalière). Dominique Baudis, Défenseur des droits, a conclu le colloque.

*Les Cahiers de la fonction publique* en publient ici de larges extraits, avant l'édition, cet été, des actes complets.



### Mattias Guyomar : **« Les trois dimensions de l'exigence déontologique propre à la fonction publique »**

**Ce qui nous intéresse, c'est d'essayer de savoir, d'essayer de voir, aujourd'hui, en quoi l'exigence déontologique est spécifique à la fonction publique.** Elle l'est dans ses trois dimensions, dans les deux aspects que ces dimensions revêtent, dans les trois principes qu'elle irrigue, et certainement dans les trois outils qui sont à notre disposition pour la faire vivre.

**Ces trois dimensions,** c'est, très simplement, une exigence de l'agent publique, du fonctionnaire, d'abord vis-à-vis de l'institution, de l'intérêt général servi par celle-ci, c'est-à-dire du service public. Dans « fonctionnaire », il y a d'abord « fonction », c'est rapportée à celle-ci que l'exigence déontologique doit être déclinée. C'est, ensuite, vis-à-vis du citoyen, de l'usager, de l'opinion aussi, du corps démocratique de notre pays, ce qu'on appelle aujourd'hui, d'un terme générique, « le public ». Je crois que les attentes du corps social sont de plus en plus fortes en termes de déontologie. C'est souhaitable, parce que c'est une des clés de la légitimité de la fonction publique. La troisième dimension de la déontologie, c'est une exigence vis-à-vis de soi-même : à un moment donné, chacun des fonctionnaires, chacun des agents publics doit se poser la question, par rapport à lui-même, de ce qu'il est convenable qu'il fasse ou de ce qu'il est convenable qu'il s'interdise de faire.

**Dans ces trois dimensions, il y a deux aspects.** Un aspect subjectif, qui découle de ce que je viens de dire, c'est l'agent en tant qu'homme, c'est ce qu'on pourrait dire en faisant référence à la faute personnelle, ce qui est indissociable de la personne elle-même. Mais il y a un aspect objectif, qui monte en puissance, et qui renvoie par exemple à la problématique des conflits d'intérêts. Il peut surgir des enjeux déontologiques à raison de questions parfaitement objectives comme le cumul de deux fonctions ou l'exercice concomitant de deux fonctions, qui se révèlent, à un moment donné, finalement incompatibles entre elles.

**Le tout est sourcé au fondement de trois grands principes : probité, impartialité, efficacité.** La probité, cela va de soi, et encore plus quand les deniers publics sont en jeu, bien sûr. L'impartialité, qui est une exigence inhérente à la fonction publique et qu'on a parfois eu tendance à confondre avec l'exigence de neutralité, mais qui, revisitée aujourd'hui sous l'angle d'un certain nombre de nouvelles règles, de nouveaux principes – je pense notamment à ce que la convention européenne des droits de l'homme apporte – est un enrichissement aussi. L'impartialité, cela ne veut pas dire « ne pas prendre parti ». Chacun, dans l'exercice de ses fonctions, au quotidien, pour servir l'intérêt général, pour mener à bien la mission de service public dont il a la charge ou à laquelle il contribue, doit prendre parti, mais ce, uniquement en fonction des éléments pertinents pour cette décision ou ce choix : ni préjugé, ni pré jugement, ni opinion préconçue. Mais tout cela n'a de valeur qui si les principes qui encadrent l'action servent l'efficacité de celle-ci.

**Plusieurs outils sont à la disposition à la fois de l'administration, de l'institution elle-même, et de ceux qui la servent.** Ils renvoient à trois possibilités : celle de la prévention, celle de la répression quand la prévention n'a pas suffi, mais surtout, et de plus en plus, celle de l'éducation.

**La prévention est au cœur des enjeux actuels** qui intéressent la déontologie, parce qu'on veut prévenir les conflits d'intérêt, on veut prévenir les situations dans lesquelles, parce qu'un agent aura été en porte-à-faux, au-delà de sa propre personne, c'est le service tout entier qui est disqualifié.

**Mais parfois, cela ne suffit pas.** Parfois, d'une certaine manière, par ignorance des questions, parfois par légèreté, parfois aussi à raison d'un manquement, parfaitement fautif, survient un problème. La discipline (la répression) peut être alors une réponse appropriée, non pas pour éviter que le problème surgisse, mais pour réprimer celui ou celle qui en a été l'auteur.

**L'éducation est, cependant, une dimension de plus en plus essentielle** de l'exigence déontologique. C'est d'abord celle des personnes, c'est aussi une éducation institutionnelle, et, de ce point de vue-là, le mouvement actuel de formalisation des exigences déontologiques, qui peut se traduire, par exemple, par l'adoption de codes de déontologie, par la rédaction de chartes, venant, d'une certaine manière, consolider à la fois des exigences mais aussi des recommandations de bonnes pratiques, c'est pédagogique, c'est préventif, mais c'est surtout la meilleure façon que cette exigence première surgisse chez chacun des agents publics. La clé de l'efficacité de l'exigence déontologique, c'est, en réalité, qu'elle soit incorporée à l'agent public lui-même, qu'elle fasse partie de son génome, d'une certaine manière, professionnel.

## Bernard Pêcheur : « Une certaine idée du service public »



**« La fonction publique face à la déontologie », ça ne veut pas dire « deux réalités qui s'opposent »**, mais ça veut dire, je crois, l'exercice d'une activité publique en situation et le comportement approprié du fonctionnaire en situation sous le regard croisé du citoyen et les exigences particulières propres à chacun des métiers de la fonction publique, au-delà de l'éthique générale du service publique.

**En 1973, le mot « déontologie » n'était pas utilisé.** Cela ne veut pas dire que la déontologie n'existait pas. Il n'était utilisé que pour les professions médicales. Nous étions un peu livrés à nous-mêmes. Mais nous n'étions pas totalement démunis. Nous avions tous une certaine formation juridique, qui nous donnait une connaissance des obligations pesant sur les fonctionnaires. Le devoir de probité et d'intégrité ne se distinguait pas des règles morales communes. Il paraissait aller de soi.

**Dix ans après la fin de la guerre d'Algérie, on nous parlait beaucoup de devoir d'obéissance, de devoir de réserve.** Nous n'avions pas d'enseignement déontologique en tant que tel, comme fournissant des guides permettant d'adopter un comportement approprié, convenable, en fonction des situations concrètes.

**Mais nous avions quand même une certaine idée du service public,** et même une haute idée de ce qu'était le service public, avec la conviction qu'il fallait que nous soyons à la hauteur de l'idée que nous nous en faisions.

**Et puis, nous avions des modèles,** toute une génération de hauts fonctionnaires qui étaient de 40 ans nos aînés, beaucoup issus de la Résistance : Michel Debré, Paul Delouvrier, François Bloch-Lainé... ces personnes incarnaient le service public, la rigueur morale, la rectitude, le service.

**Nous savions dans quel territoire nous nous trouvions (celui du service public),** nous savions de quel côté nous nous trouvions (celui de l'intérêt général), nous avions quelques repères, nous connaissions les frontières à ne pas franchir (par le droit disciplinaire, par le droit pénal).

**Ce dont un fonctionnaire a besoin aujourd'hui,** c'est aussi que soit brisée, selon les mots de Jean-Marc Sauvé, la « solitude déontologique ». Il a des outils mais il est un peu livré à lui-même. C'est à lui de faire au mieux, de s'adapter. On a besoin de conseils, de guides, d'aide à la décision, et, ce, dans des cas concrets. Ce dont les fonctionnaires ont besoin, c'est d'un approfondissement dans les services, dans les métiers, de la réflexion sur les bonnes pratiques et sur les cas pratiques.

**Ma conviction profonde :** la phase que nous connaissons aujourd'hui d'approfondissement, de développement de la déontologie n'est pas un dépassement, un substitut de toute cette construction statutaire progressive, des valeurs fondatrices du service public et de l'administration publique, c'est un aboutissement, c'est une façon de boucler la boucle en explicitant les fondamentaux de l'administration publique.

## Jacques Arrighi de Casanova : « La commission de déontologie n'est pas forcément bien nommée »



**C'est surtout la loi dite Sapin,** connue notamment pour la moralisation des délégations de service public, loi du 29 janvier 1993, article 87, qui a créé trois commissions de déontologie, une commission pour chacune des trois fonctions publiques avec l'idée de contrôler et, dans la mesure du possible, de moraliser essentiellement les départs de fonctionnaires, d'agents publics, dans le privé.

**En 2007, le législateur intervient avec plusieurs idées différentes,** l'une d'entre elles étant par ailleurs de favoriser la sortie des fonctionnaires vers le secteur privé, y compris à titre transitoire, en cumulant l'exercice de fonction publique avec des activités privées, dans la perspective, en créant des entreprises, d'avoir une espèce de tuilage, de période intermédiaire pendant laquelle le fonctionnaire qui veut faire une tentative de création d'entreprise en vue de préparer sa sortie dans le secteur privé peut être autorisé, sous certaines conditions, à cumuler les deux.

**Le législateur de 2007 fusionne en une seule commission,** mais avec des collèges partiellement différents, les trois commissions de déontologie créées en 1993, il rend facultative la saisine de la commission pour ce qu'il est convenu d'appeler le pantouflage, en la rendant toutefois obligatoire en cas de prise illégale d'intérêt flagrante.

**En 2009, le législateur s'empare à nouveau du sujet,** apporte quelques ajustements et décide que, dans tous les cas, la saisine est obligatoire lorsqu'il s'agit du départ d'un collaborateur d'un cabinet ministériel ou d'un collaborateur du président de la République.

**Aujourd'hui, on est potentiellement à un tournant,** puisque, d'une part, il devrait y avoir un projet de loi au moment de l'anniversaire de la loi Le Pors, en juillet prochain en principe, sur la déontologie de la fonction publique, qui devrait, à tout le moins, modifier un peu l'article 87 de la loi Sapin, peut-être le rapatrier dans le statut général en l'article 25 *bis*, puisqu'il y a un article 25 qui pose le principe selon lequel les fonctionnaires consacrent normalement leur activité aux tâches qui leur sont confiées par leur administration… sans parler d'un autre sujet en chantier depuis un moment, l'élaboration d'un Code de la fonction publique. Et puis il y a, par ailleurs, les annonces qui avaient été faites il y déjà quelque temps et qui ont été confirmées en Conseil des ministres dans le contexte sensible que l'on sait, concernant une Haute autorité de déontologie de la vie publique.

**La commission de déontologie n'est pas forcément bien nommée.** Elle contrôle certains aspects de la déontologie des fonctionnaires mais elle ne les contrôle pas tous. Il est des domaines dans lesquels il y a des lacunes, qu'il faut sans doute combler pour certaines, pas forcément pour d'autres.

**Les deux missions de la commission de la déontologie** depuis 2007 : les départs dans le privé et le cumul entre les fonctions publiques et d'autres activités.

**La loi Sapin, modifiée en 2007, parle de départ dans une entreprise** et assimile à des entreprises privées les entreprises publiques, y compris les établissements publics, en général industrielles et commerciales, qui fonctionnent selon les règles du droit privé et dans un secteur concurrentiel. (…) Tout cela est assez délicat et a donné lieu à pas mal de malentendus et montre bien que les définitions sont mal comprises.

**Autre limite : les cumuls.** Il se trouve que les cumuls d'activités pour création d'entreprise, qui ont été permis en 2007, sont venus s'ajouter à quelque chose qui a toujours été possible depuis le décret-loi de 1936, qui est de cumuler à titre accessoire une activité de fonctionnaire publique avec une activité d'enseignement par exemple, ce qui est clair, une activité d'expertise et de conseils, ce qui est souvent un peu plus difficile à déterminer en termes de périmètre… que fait-on pour savoir si la commission est compétente, car elle ne l'est que pour les créations d'entreprises, les vraies, mais elle ne l'est pas lorsque l'administration doit autoriser, comme elle pouvait le faire avant 2007, l'exercice d'une activité accessoire. Les choses sont venues se brouiller encore plus avec la création du statut d'auto-entrepreneur.

**Il est bien évident que la déontologie ne se résume absolument pas à la moralisation du pantouflage,** non plus qu'à la possibilité de cumuler simultanément une activité publique, des fonctions administratives, et puis une autre activité, purement privée si c'est créer une entreprise, plus ou moins privée si c'est pour faire quelques enseignements pour un organisme de formation qui a un statut privé, etc. Il y a beaucoup d'autres sujets : comment se comporter, dans quels cas faut-il s'abstenir de prendre part à telle décision pour ceux qui exercent des fonctions décisionnelles…

## Hugues Clepkens : « Des engagements qui reposent sur les principes de la République française »



**Une étude sur la pratique jurisprudentielle,** que j'avais eu l'occasion de rédiger en mars 1995, m'avait amené à constater que si la loi et le règlement ne précisaient pas les fonctions des directeurs généraux, les juridictions, elles, les caractérisaient, dès lors qu'elles devaient servir de mise en cause de ces cadres territoriaux.

**Il existait un écart considérable entre la règle générale, écrite, et la pratique jurisprudentielle.**

C'est cela qui a amené les directeurs généraux à s'interroger, en tant que professionnels, sur la nécessité de clarifier leur rôle, leurs fonctions, tout en se préoccupant de situer cette clarification dans le sens des décisions jurisprudentielles qui avaient été prises. Corrélativement, ces mêmes directeurs généraux ont tenu à faire en sorte d'afficher la manière dont ils concevaient l'exercice de ces fonctions, ils ont souhaité les formaliser, les écrire, les définir, et, en même temps, écrire, fixer dans un document qui n'aurait pas de valeur contraignante, mais qui serait indicatif, tant pour l'extérieur que pour eux-mêmes, la manière dont ils comptaient exercer ces fonctions.

**En quoi consiste la charte de déontologie à laquelle nous sommes arrivés dans ces années 95-96 ?** On verra que le mot de « charte » fut préféré à celui de code, mais il faut aussi s'entendre sur le sens du mot « déontologie ». L'Académie française nous indique que, d'abord, dans l'étymologie, grecque ou anglaise, de la déontologie, on a la science des devoirs et la définition qu'elle nous donne est : « l'ensemble des règles de bonne conduite de morale appliquée » et qu'il s'emploie, en général, à propos de la morale professionnelle. C'est exactement dans cet état d'esprit que se sont placés les auteurs de cette charte, qui ont travaillé au sein du syndicat des directeurs généraux mais aussi au sein de l'association des administrateurs territoriaux. Ce texte a été finalement assez rapidement adopté, en 1995-1996.

**La charte comporte deux principes.** Premier principe : le **respect de la légitimité démocratique**, à savoir « la légitimité appartient aux élus du peuple, pas aux fonctionnaires », et elle doit être absolument respectée et mise en avant. Par contre, et en même temps, une autre légitimité doit être défendue, c'est la **légitimité professionnelle**, technique du directeur général qui est chargé de mettre en œuvre les décisions. Deuxième principe : le respect de l'État de droit, à savoir : « Nous sommes dans les collectivités de la République et il ne s'agit pas seulement, en tant que citoyen, de respecter la loi, mais, en plus, de la mettre en œuvre et de l'appliquer ».

**Les six devoirs du directeur général énoncés dans la charte.**

- **La loyauté,** « sans conformisme ni aliénation de la liberté de pensée et d'opinion ». Le directeur général doit toutefois veiller à ce que la lisibilité de son action et sa transparence soient assurées. Il s'engage à mettre en place les moyens propres à permettre le contrôle et à consacrer la totalité de son activité à l'activité de la collectivité qui l'emploie. Il doit aussi assumer, et veiller à ce que soit respectée la continuité du service public, notamment en cas de changement de majorité, changement de majorité municipale, départementale ou régionale.
- **La probité.** Le service de l'intérêt général exige évidemment honnêteté, exclusivité, désintéressement et indépendance. Cela passe par l'adoption de procédures de contrôle qui visent à éviter tout conflit d'intérêt, toute acceptation de pressions et d'influences négatives.
- **La discrétion,** caractérisée par le devoir de réserve qui sied à tout agent public, évidemment, mais surtout et encore de façon plus rigoureuse, à ceux qui sont au sommet de la hiérarchie. Ce devoir, dans une collectivité, se traduit très concrètement par le fait que l'expression politique publique doit être celle des élus, pas celle du directeur général qui n'a pas à porter, vis-à-vis de l'extérieur, un message qui n'est pas de sa responsabilité.
- **La clarté.** L'obligation de réserve n'interdit pas, et, au contraire, doit permettre une lecture aisée de l'action des cadres territoriaux, et, s'il doit veiller au respect du secret professionnel lorsque la loi le lui impose, il doit veiller aussi à la protection des libertés individuelles des agents qui composent le service.
- **La direction.** Le fait d'être placé au sommet de la hiérarchie d'une collectivité, avec de quelques dizaines à quelques milliers d'agents sous sa responsabilité, n'est pas une récompense, n'est pas un honneur, c'est une charge, c'est une obligation pour l'intéressé d'assumer cette fonction de direction et de guider l'activité de tout le service et de lui donner un sens et de servir aussi de référent, de consultant, de conseil au moment où un agent en a besoin
- **Faire fonctionner le service public** dans le respect des règles qui lui sont propres.

**La conclusion de la charte** tient en une phrase : « L'ensemble de ces engagements repose sur les principes de la République française, fondée sur les valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité.»

## François Bérard : « L'hôpital public est une institution pour laquelle le terme de déontologie parle à tous »



**Le statut de la fonction publique définit les droits et obligations des fonctionnaires,** qui sont le socle de nos valeurs communes, celle des fonctionnaires, quels qu'ils soient et quelle que soit la fonction publique, et en particulier la fonction publique hospitalière.

**La fonction publique hospitalière est une fonction publique un peu particulière.** L'hôpital public est une institution complexe, autonome dans sa gestion, au confluent de l'élu, du politique qui préside aujourd'hui le conseil de surveillance, et des autorités aujourd'hui déconcentrées que sont les agences régionales de santé (ARS).

**L'hôpital public est une institution pour laquelle le terme de déontologie parle à tous.** Tous les hospitaliers se retrouvent autour de la mission consistant à délivrer des soins à tous les patients sans aucune distinction de quelque nature qu'elle soit.

**La déontologie du fonctionnaire hospitalier est la même que les déontologies des professionnels de santé,** que l'on trouve au sein des établissements de santé. Je ne reviendrai pas sur le titre I du statut de 1983, qui s'applique dans toute son intégralité aux fonctionnaires, du directeur d'hôpital au technicien de laboratoire, qui constitue le code de bonne conduite de la fonction publique, indissociable des valeurs au service du public, c'est-à-dire des patients, mais aussi de leur entourage, et qui guide notre action.

**L'hôpital, c'est une centaine de métiers différents,** du médecin à l'aide soignante, de la personne qui va s'occuper de la restauration au technicien de laboratoire, mais aussi tous les métiers supports qui existent. Tous ces acteurs sont des fonctionnaires, à l'exception d'une catégorie particulière, les médecins hospitaliers, lesquels ne sont pas des fonctionnaires au sens strict du terme,

» mais des agents publics soumis à des statuts particuliers. Néanmoins, l'environnement dans lequel chacun exerce ses missions est fondamental, c'est celui de l'hôpital, celui où nous délivrons des soins aux patients dans le respect indiscutable de leurs droits, et c'est aussi cela qui conduit notre action.

**Tous les professionnels de santé, au sens strict, ceux qui délivrent des soins, sont quasiment tous soumis à un code de déontologie propre à leur profession,** à commencer par les médecins. Les masseurs kinésithérapeutes, les psychologues, les pharmaciens, ont tous des codes de déontologie qui régissent leur exercice professionnel. Quant aux infirmières et infirmiers, il y a des projets de code de déontologie. Ces déontologies ne sont absolument pas contradictoires, elles doivent être complémentaires, elles peuvent l'être principalement parce qu'elles ont vocation à régir les principes éthiques nécessaires à l'exercice de l'art. Elles doivent évidemment s'exercer dans les valeurs du service public et de la recherche de l'intérêt général.

**Les obligations sont guidées par le statut de l'hôpital public.** On y entre par choix, ces valeurs sont celles des grands principes du service public : l'accessibilité (l'hôpital est souvent l'ultime structure de recours d'un territoire de santé), les valeurs de continuité (un établissement de santé est ouvert 24 heures / 24), d'adaptabilité (qui amène l'établissement à développer de nouvelles activités, de nouveaux modes d'exercice), de neutralité (comme l'acceptation nécessaire des convictions religieuses).

**Le respect des droits du patient et de sa sécurité** est une nouvelle donne qui a été mise dans l'actualité législative avec la loi du 4 mars 2002, avec le renforcement de la place du patient, de ses droits, ce qu'on appelle aujourd'hui les approches centrées patients.

**Le service public de la santé est soumis à des bouleversements considérables,** tant sur son organisation que sur son fonctionnement, orientés par une **recherche constante de la performance** et la réflexion du **pacte de confiance**, récemment menée par Édouard Couty, notamment sur la notion de **service public hospitalier**.

## Eyrick Prairat : « Le minimalisme déontologique »



**Trois arguments en faveur de la thèse d'une « déontologisation » de la profession d'enseignant :** réaffirmer l'unité d'une profession qui devient de plus en plus plurielle, répondre à la demande de transparence de la société, d'une manière générale, à l'endroit de l'institution scolaire, revitaliser le pacte de confiance parents / enseignants.

**Quelle forme pourrait prendre une déontologie enseignante ? Je voudrais avancer l'idée de minimalisme déontologique.** Je rappelle d'abord ce qu'est une profession. Ce n'est pas une association, c'est-à-dire le regroupement volontaire de personnes, ce n'est pas une communauté, ce n'est pas un groupe de personnes qui partagent la même conception du bien, Une profession, c'est un rassemblement de professionnels qui revendiquent une utilité publique. Ce qui relie, dans une profession, ce n'est ni l'identité, ni ce qu'on a envie de devenir, c'est ce qu'on a à faire ensemble ici et maintenant. Une profession, c'est une communauté pratique, en d'autres termes. Une déontologie enseignante devrait dire, dans son préambule, ou très rapidement, dans son premier chapitre : voilà les missions qui incombent à l'enseignant.

**Ce que j'entends par minimalisme déontologique, c'est une déontologie qui obéirait à trois caractéristiques.**

**Première caractéristique : pas trop de recommandations, pas trop de normes, un principe de sobriété normative.** Ce qui est au fondement de mon principe de sobriété normative, c'est que trop de normes rendraient le code de déontologie peu maniable, peu opératoire, peu utilisable, finalement.

**Deuxième caractéristique : pas d'obligation extravagante,** mais, tout au contraire, des obligations qui peuvent être raisonnablement imposées et acceptées par tous. Ce qui est en jeu ici, c'est un principe de stabilité, qui n'est pas une vertu des personnes, mais des systèmes.

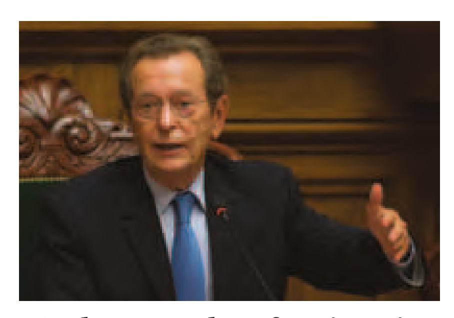
Une déontologie enseignante ne nous dirait pas que les enseignants doivent être des saints, mais qu'ils seraient suffisamment moraux dans l'exercice de leur mission.

**Troisième caractéristique : une déontologie enseignante devrait faire silence sur deux choses :** sur les raisons d'entrer dans le métier, sur les mobiles qui nous ont poussés à entrer dans le métier ; et sur la figure du maître idéal. Toute déontologie moderne, d'une certaine manière, doit être structurée à partir d'un silence.

**Une déontologie permet d'avoir des consensus au sein de groupes professionnels,** de professions, qui sont traversés et travaillés par la pluralité et la diversité. Et cela pour une raison simple, c'est qu'il est beaucoup plus facile de fonder des accords sur des normes que de fonder des accords sur le sens des valeurs.

**Une déontologie ne peut pas se contenter d'indiquer ou de répertorier des valeurs.** Prenons l'exemple du respect de l'élève : belle recommandation ! Qu'est-ce qu'elle veut dire si elle n'est pas accompagnée d'une norme qui très clairement stipule les droits et les prérogatives des élèves ? Respect de l'élève. Qu'est-ce que cela veut bien dire s'il n'y a pas une norme qui stipule que cet élève ne sera ni maltraité ni humilié ni battu ? L'histoire de l'éducation montre qu'au nom de cette belle maxime, de cette belle valeur, du respect de l'élève, on a pu le rudoyer, le fesser, le maltraiter physiquement, et, d'un autre côté, au nom de cette même valeur, on a pu le laisser faire à peu près tout et n'importe quoi. Les simples adhésions de principes à des valeurs ne sont que des accords posés sur le sable mouvant des représentations, ce sont des consensus vides qui sont dépourvus de toute vertu opératoire. En déplaçant le lieu des accords sur le terrain des normes, une déontologie est un outil au service de l'action éducative.

# Dominique Baudis : « La déontologie, c'est aussi une garantie pour le fonctionnaire »



**Quels sont les fonctionnaires concernés par la déontologie de la sécurité ?** Les fonctionnaires de police, ceux des douanes, ceux de l'administration pénitentiaire, mais aussi les fonctionnaires des collectivités territoriales : les polices municipales. Il faut y ajouter les employés de sociétés privées de sécurité ou de surveillance, qui relèvent de notre autorité quant au respect de leur déontologie.

**Quels sont les moyens dont nous disposons pour exercer cette mission ?** Nous pouvons convoquer des personnes pour des auditions, demandes ou convocations auxquelles les personnes ne peuvent pas se soustraire, sous peine de commettre un délit d'entrave. Nos avons des possibilités d'enquêtes, de vérifications sur place, dans des locaux publics ou des locaux privés. Aucun secret, hormis le secret défense, ne peut nous être opposé.

**La loi créant le défenseur des droits a élargi considérablement nos pouvoirs, nos compétences en matière de déontologie de la sécurité.** Toute personne, victime ou témoin, peut nous saisir d'une atteinte ou de ce qu'elle considère comme une atteinte à la déontologie de la sécurité.

**Nous avons deux manières de procéder,** l'une relève de **la protection des droits des personnes,** c'est le traitement des dossiers, des réclamations que nous recevons ; l'autre concerne la **promotion des droits et de l'égalité,** c'est-à-dire, à partir des situations que nous observons, des réclamations que nous recevons, formuler des propositions de réforme ou des évolutions de comportement qui sont de nature à faire reculer les discriminations, à faire progresser l'égalité, et à apaiser la relation police population.

**Avant 2012, aucune recommandation portant sur des poursuites disciplinaires** à l'encontre d'un fonctionnaire de police n'avait été suivie d'effets par le ministère de l'Intérieur. La réponse du ministère était toujours négative, se fondant surtout sur un raisonnement qui était le suivant : « Nous n'engagerons pas de poursuite disciplinaire tant que ne seront pas épuisées toutes les procédures pénales liées à cette affaire ».

**Début 2012, pour la première fois,** le ministre de l'Intérieur dit : « J'en conviens, ce sont deux choses différentes et on pourra être amenés à engager des poursuites disciplinaires pendant que court la procédure pénale ».

**En été 2012, Manuel Valls accepte,** à la suite de nos recommandations, d'engager des poursuites disciplinaires contre des fonctionnaires de police qui n'ont pas respecté leur code de déontologie.

**Deuxième volet de notre action : la promotion des droits,** à partir des réclamations que nous recevons et de l'observation de situations dont nous avons connaissance. Dans ce domaine, je souligne le travail que nous avons fait concernant le contrôle d'identité et les relations police population. Beaucoup d'associations nous avaient interpellés concernant les contrôles d'identité, qualifiés par les associations de contrôle de faciès, estimant que ces contrôles étaient ciblés principalement sur des jeunes, et des jeunes issus de la diversité. « Contrôles au faciès, contrôles ciblés », affirmaient-elles, proposant comme réponse un système de récépissé ou d'attestation qui seraient délivrés par le contrôleur au contrôlé et qui permettraient d'avoir un suivi des opérations : qui est contrôlé, y a-t-il des catégories de population plus contrôlées que d'autres ?

**Nous avons publié un rapport avec, en conclusion, trois recommandations.** Nous avons envisagé différentes formules de délivrance d'une **attestation** ou d'un **récépissé** par le policier ou le gendarme à la personne contrôlée, en soulignant que, quelle que soit la solution retenue, la ou les solutions envisagées devaient être tout d'abord expérimentées sur des territoires dont les élus, les responsables manifestent un intérêt pour cette démarche. La ville de Paris a adopté un vœu recommandant au Gouvernement de faire de Paris ou de certains arrondissements de Paris un lieu d'expérimentation, de même que les villes de Dijon, Lille, et différentes collectivités…

**Deuxième recommandation : faire réapparaître le matricule des policiers.** De par la loi, tous les fonctionnaires, doivent être identifiables par les administrés quand ils sont dans l'exercice de leurs fonctions. On peut comprendre que, pour les policiers, on n'indique pas le nom, mais qu'en revanche un matricule permette à la personne de dire : « J'ai été maltraitée, injuriée, menacée par un policier, il portait tel numéro de matricule ». Sinon, il n'y a aucun recours possible.

**La troisième recommandation portait sur les palpations de sécurité.** Nous avons demandé au ministère de l'Intérieur que, dans le code de déontologie de la police, soient encadrées les palpations, soient définies les situations dans lesquelles le fonctionnaire est habilité à y procéder, voire peut-être même que des dispositions à ce sujet soient introduites dans le Code de procédure pénale.

**Sur le matricule, le ministère de l'Intérieur a déclaré qu'il y était favorable.** Attendons la suite. Sur les palpations de sécurité, le nouveau code de déontologie de la police y fait allusion, en précisant « quand c'est réellement nécessaire ». Sur les récépissés ou les attestations, le ministre et les syndicats de police ne veulent pas en entendre parler. En revanche ; beaucoup de responsables politiques ne veulent pas baisser les bras, abandonner la partie, et continuent, sous forme de propositions de loi, de questions au Gouvernement, questions orales ou questions écrites.

**Parallèlement, nous avons développé d'autres travaux,** concernant notamment des recommandations pour les forces de police et de gendarmerie qui interviennent à domicile dans des conflits familiaux en présence d'enfants. Nous avons aussi exprimé, auprès du ministère de l'Intérieur, nos préoccupations à propos du nouveau code de déontologie, en cours d'élaboration. Nous avons été saisis d'un projet sur lequel nous avons été amenés à demander des modifications, sur les palpations de sécurité, d'une part, sur le rôle du Défenseur des droits, d'autre part. Nous avons donc demandé à ce qu'il lui soit explicitement fait référence en tant qu'autorité de contrôle externe et indépendante.

**Nous ne sommes pas là pour stigmatiser la police ou la gendarmerie.** Nous sommes là pour faire la lumière sur des faits concrets et précis. Et le fait que les citoyens sachent qu'un organisme extérieur et indépendant peut statuer sur d'éventuels manquements à la déontologie, c'est une garantie pour le citoyen, mais, d'une certaine manière, c'est une garantie pour le fonctionnaire, parce que cela permet de fonder une relation basée sur la confiance et la clarté. ■

# À lire...



## LA PERFORMANCE GLOBALE DANS LES ÉTABLISSEMENTS SANITAIRES ET MÉDICO-SOCIAUX

L'évolution du contexte économique et législatif dans le secteur de la santé incite aujourd'hui les établissements sanitaires et médico-sociaux à développer une culture de la performance.

Les initiatives actuelles visant la performance dans le secteur de la santé sont essentiellement centrées sur la qualité, la gestion des risques et des coûts et prennent encore peu en compte une gouvernance ouverte sur les parties prenantes internes et externes, et sur la performance sociale et sociétale.

Inspirée du concept de la « responsabilité sociétale de l'entreprise », la performance globale vise une harmonie entre les performances économique, sociale, sociétale et environnementale et place au centre de ses préoccupations la prise en compte des parties prenantes. C'est aujourd'hui une véritable opportunité pour les établissements sanitaires et médico-sociaux.

***La performance globale dans les établissements sanitaires et médico-sociaux* – Par Florence Clarge et Peggy Gless – Éd. Les études hospitalières (coll. Pratiques professionnelles), 2012, 128 pages, 42 euros.**



## COLLÈGES ET LYCÉES DU XXIE SIÈCLE : LA RÉVOLUTION DE L'AUTONOMIE ?

Pour que chaque élève trouve enfin toute sa place à l'école, mieux vaut libérer les initiatives des enseignants sur le terrain que renforcer des consignes nationales uniformes. Le mouvement encore bien chaotique vers une plus grande autonomie des collèges et des lycées le permet.

Comment l'approfondir et en faire l'axe principal d'une refondation de l'Éducation nationale ? Si on y parvient, tout sera changé : un État recentré sur ses missions fondamentales, un établissement public maître de son projet et de ses moyens, une dynamique de la confiance, un nouveau management. Une révolution salutaire dans une société actuelle en crise ? En effet, le grand spectacle d'une vie publique médiatisée paraît peu propice à l'éducation, peu favorable à la compréhension mutuelle.

Ce livre apporte une réponse. Sa fiche signalétique pourrait se formuler ainsi : Finalité : l'humanisme. Principes : autonomie et responsabilité. Politique : la coopération. Cadre : la décentralisation. Lieu : l'établissement scolaire et son réseau. Mise en œuvre : confiance collective et management éducatif.

***Collèges et lycées du XXIe siècle : la révolution de l'autonomie ?* – Par Daniel Mallet et Maurice Berrard – Éd. Armand Colin (coll. Éléments de réponse), 2012, 192 pages, 17,58 euros.**



## MON PÈRE, C'EST MON PÈRE L'HISTOIRE SINGULIÈRE DES ENFANTS CONÇUS PAR INSÉMINATION ARTIFICIELLE AVEC DONNEUR

Plus de cinquante mille enfants conçus par insémination artificielle avec donneur (IAD) vivent actuellement en France. Cette pratique médicale engagée officiellement depuis 1973 permet à des hommes stériles de devenir pères, par substitution de sperme fécondant. Ces enfants sont-ils informés du mode particulier de leur conception ? Comment des parents ont-ils dévoilé cette particularité à leurs enfants ? L'auteur a rassemblé vingt-et-un récits de ces enfants qui, devenus adultes, ont accepté de témoigner.

Il est habituel de considérer que la paternité est toujours présumée, chacun pouvant alors s'interroger sur ses origines personnelles. Mais la conception par insémination artificielle avec donneur remet en cause les fondements de la génération puisque l'absence de lien biologique du père à l'enfant est officielle. La particularité du système français est l'anonymat du don et des donneurs. La loi bioéthique de 1994, la révision de 2004 puis celle de 2011 ont confirmé les conditions de cette pratique.

Ces mesures sont également valables, du côté féminin, pour le don d'ovules mis en place à la fin des années 1980. Les textes légaux font toujours référence au don de gamètes (cellules sexuelles masculines et féminines). La promulgation des derniers textes de loi a été précédée par des propositions de modification des textes officiels, par des débats autour des origines de l'enfant, provenant de nombreux acteurs sociaux.

Quel est l'avis des enfants conçus à partir d'un don de sperme ? Ces derniers qui ne sont pas repérés dans la société (à l'inverse des enfants adoptés, par exemple) n'ont donc pas fait savoir ce qu'ils en pensent : leurs témoignages sont à prendre en compte. C'est ce que souhaite faire entendre l'auteur de cette étude qui rapporte l'histoire quarantenaire de l'insémination artificielle avec donneur puis donne la parole aux enfants eux-mêmes.

***Mon père, c'est mon père : l'histoire singulière des enfants conçus par insémination artificielle avec donneur* – Par Jean-Loup Clément – Éd. L'Harmattan (coll. Santé, sociétés et cultures), 2012, 269 pages, 27 euros.**



## LES POUVOIRS DU CHEF D'ÉTABLISSEMENT : AUTORITÉ, LÉGITIMITÉ, LEADERSHIP

Aujourd'hui, le chef d'établissement exerce un métier qui connaît d'importantes modifications car, au fil des ans, et notamment depuis le début des années 2000, divers éléments ont transformé la direction scolaire.

C'est ainsi que le chef d'établissement doit dorénavant construire sa légitimité même s'il dispose toujours d'une autorité légale et agit encore comme un représentant de l'État.

Pour définir son action, il lui faut désormais trouver un équilibre entre exercice formel ou informel du pouvoir et jeux d'influences réciproques.

***Les pouvoirs du chef d'établissement : autorité, légitimité, leadership* – Par Michel Bastrenta, Romuald Normand et Armelle Nouis – Éd. CRDP de l'académie de Lyon, réseau Scéren (coll. Livres bleus), 2013, 128 pages, 13 euros.**

## La particularité des agents catégorie B en question

À l'occasion d'une séance de questions au Gouvernement, la sénatrice Rachel Mazuir a mis en lumière la situation difficile à la fois des employeurs publics territoriaux et des agents non titulaires de catégorie B.

Le régime applicable aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale est la loi du 26 janvier 1984. Son article 3-2 dispose que le recrutement de contractuels ne peut avoir lieu que pour une durée maximale d'un an renouvelable une fois. Des exceptions existent cependant. L'article 3-3 prévoit que ces durées maximales ne sont pas applicables pour certains postes de catégorie A et les postes de secrétaires de mairie.

La sénatrice a souligné que ces limites dans le temps ne touchent pas non plus les catégories C, qui peuvent être titularisés sans concours.

Reste donc la particularité des catégories B, trop qualifiés pour échapper aux concours et sans doute pas à des postes assez élevés pour bénéficier de prolongation de contrats dérogatoires (bien que tous les catégories A n'en bénéficient pas !).

La question se pose particulièrement dans des départements ruraux, comme l'Ain, où les candidats titulaires de concours se présentent rarement pour des postes.

La réponse ministérielle à cette question permettra d'en savoir plus sur les assouplissements à venir dans la fonction publique territoriale, complétant la loi du 12 mars 2012, et participant efficacement à l'aménagement du territoire.

## Agents de la fonction publique : état des lieux en forme de galerie de portraits

En 2010, 5,5 millions de salariés travaillent dans la fonction publique, dont 143 000 bénéficiaires de contrats aidés, relève *Insee Première d'avril*, qui dresse un état des lieux des emplois dans les trois volets : les catégories A étant majoritaires dans la fonction publique de l'État (FPE), les catégories C dans les fonctions publiques hospitalière (FPH) et territoriale (FPT). Quelque 60 % des agents de l'ensemble des trois versants sont des femmes, dont 70 % travaillent à temps complet.

Autres constats mis en avant par l'étude : la territoriale compte le plus grand nombre de salariés âgés (âge médian : 44 ans), l'hospitalière celui des plus jeunes (âge médian : 41 ans). À titre de comparaison, l'âge médian des salariés dans le secteur privé est de 38 ans.

Concernant la répartition titulaires/non-titulaires, les premiers sont en moyenne plus âgés que les seconds (y compris les contrats aidés), lesquels représentent un quart des agents, soit un total de 1,4 million de personnes, ceux de la FPE et de la FPT étant souvent des agents administratifs. S'agissant des non-titulaires, 35 % ne travaillent pas à temps complet, plus d'un tiers d'entre eux travaillant à 80 %.

Quant aux femmes, qu'elles soient titulaires ou non, la part d'agents à temps partiel varie selon l'âge. Chez les femmes titulaires, le recours au temps partiel atteint un maximum entre 30 et 40 ans, des différences étant cependant notables selon les trois versants de la fonction publique. Des différences dues aux écarts d'âge à la maternité, lesquels varient en fonction du niveau de qualification des femmes. Ainsi, dans la FPH, le temps partiel est maximal chez les femmes de 33 ans tandis qu'il culmine à 34 ans chez les enseignantes, à 37 ans dans la FPT et à 40 ans dans la FPE, hors enseignants. Pour les femmes non titulaires, la part du temps partiel varie également avec l'âge, une évolution qui se déroule de façon régulièrement croissante dans la FPT et la FPH, et comme pour les titulaires dans la FPE (y compris les enseignants).

Les personnels de la fonction publique à temps partiel « peuvent, sous certaines conditions, occuper un autre emploi dans le privé ou dans le public », rappelle l'auteur de l'étude. C'est ainsi qu'au 31 décembre 2010, 29 % d'entre eux cumulaient leur poste principal (poste actif non annexe, donnant lieu à une rémunération d'activité et dont le volume de travail associé est suffisant) avec au moins un autre emploi, soit dans le privé (21 %), soit dans le public (5 %) ou dans les deux secteurs (3 %). Les proportions étant beaucoup plus élevées pour les non-titulaires (respectivement 32 %, 7 % et 5 %) que pour les titulaires à temps partiel. Autre précision notable de l'étude : « les agents à temps partiel ayant simultanément plusieurs postes dans la seule fonction publique occupent en moyenne 2,2 postes ». Un cumul qui permet à 39 % d'entre eux de travailler finalement à temps complet.

## La protection sociale des agents territoriaux se dégrade

« Alors qu'ils ont le sentiment d'être mieux protégés et remboursés, [les agents territoriaux] sont plus nombreux à renoncer à des soins médicaux au cours des six derniers mois », c'est ce que révèle la troisième édition du baromètre social des agents territoriaux réalisé par l'IFOP pour la Mutuelle nationale territoriale (MNT), laquelle l'a publié dans le numéro d'avril 2013 de sa publication *Enjeux mutuels*.

Parmi les indicateurs à retenir :

- le renoncement aux soins : 32 % des territoriaux ont renoncé à des consultations ou des soins médicaux au cours des six derniers mois (29 % en avril 2011) ;
- l'état de santé : 39 % des territoriaux souffrent d'une maladie chronique (36 % en avril 2011), 53 % des plus de 50 ans ;
- le budget santé : 13 % des territoriaux ont le sentiment que leur budget santé est resté stable au cours des cinq dernières années (7 % en avril 2011) ;
- participation employeurs : 92 % des territoriaux attendent de leur employeur une participation financière pour leur couverture prévoyance (89 % en avril 2011).

Près d'un territorial sur deux se juge moins bien protégé (47 %), cette tendance étant plus marquée au sein des structures intercommunales (51 %), de la filière administrative (51 %), ainsi que parmi les agents âgés de plus de 50 ans (53 %).

Vingt-cinq pour cent des agents sont concernés par des problèmes de santé au travail, soit 8 points de plus par rapport à avril 2011. Cela concerne plus fortement les agents de catégorie C, ceux qui travaillent au sein d'un conseil régional ou général et ceux de la filière technique. Quelque 54 % de ces problèmes de santé au travail se manifestent par des troubles musculo-squelettique, 36 % sont associés au stress, 29 % sont liés à un accident de service, 26 % au sentiment de déprime ou à un état dépressif.

## Fonction publique territoriale : ouverture du huitième échelon de la catégorie C

Outre le rapport relatif aux médecins territoriaux, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) a adopté, le 24 avril, à l'unanimité, quatre projets de textes gouvernementaux : un projet de décret relatif à la for-

» mation obligatoire continue des policiers municipaux, deux projets de décrets relatifs à la création d'un huitième échelon de la catégorie C de la fonction publique territoriale, un projet d'arrêté fixant la liste des indicateurs contenus dans le rapport sur l'état de la collectivité (bilans sociaux).

S'agissant de la création d'un huitième échelon de la catégorie C, les deux textes visent, d'une part, « à ouvrir un accès linéaire au dernier échelon des grades dotés de l'échelle 6 de rémunération de la catégorie C » et, d'autre part, « à modifier l'échelonnement indiciaire applicable aux fonctionnaires territoriaux de catégorie C relevant d'un grade doté de l'échelle 6 de rémunération, afin de tenir compte de la création d'un huitième échelon sommital se substituant à l'échelon spécial ».

En clair, cette mesure permettra à tout agent de catégorie C d'atteindre le huitième échelon, sans passer par la case « quotas » limitant le nombre des agents pouvant y accéder, et dont seuls les agents techniques, étaient exemptés. Une mesure « en direction des agents dont la situation est la plus difficile », selon les termes de la ministre de la Fonction publique, Marylise Lebranchu, s'exprimant, en février dernier, à l'issue d'une réunion avec les organisations syndicales dans le cadre de l'agenda social. Concrètement, pour les intéressés, cela signifie un plus sur leur fiche de paye.

## Livre blanc de la Défense : pour des personnels formés et mobiles, dans la concertation

Révolutionnée avec le passage à une armée de métier en 1996, l'armée française fait désormais face aux réductions budgétaires qui s'imposent à l'ensemble de l'État. Certes, le budget de l'armée est sanctuarisé pour les années à venir, mais des réductions de personnels seront à l'œuvre lors des prochaines années, comme cela était déjà le cas depuis 2008.

Entre 2008 et 2012, une réduction de 40 000 personnels, civils comme militaires, a déjà eu lieu, sur une cible de 54 000. Cette baisse doit se poursuivre, avec un objectif moins important en nombre. Il est prévu de supprimer 34 000 postes sur la période 2014-2019.

Ce qui est en jeu est plus profond que la simple réduction de personnels : le mouvement de personnels au sein de la défense nationale est celui d'un renouvellement permanent. Stabiliser les ressources humaines permettrait d'assurer des carrières plus longues, et donc, plus de professionnalisme. Les outils qui seront mis en place à cet effet sont à la fois des outils de gestion de carrière, de formation et reconversion ainsi que de dialogue.

### Gestion de carrière

La gestion de carrière se dévoile en deux blocs. Pour les militaires, des dispositifs adaptés aux grades sont prévus. « Les officiers bénéficient du cadre de la carrière »: ils n'ont pas à renouveler leurs contrats. Reste qu'il leur faut aussi évoluer. Le Livre blanc projette d'établir une « pyramide cible » des grades, ainsi qu'un plan pour parvenir aux objectifs. La trajectoire à suivre serait ainsi établie pour chacun, permettant à la fois de mieux maîtriser et piloter sa carrière et, pour le ministère, de mieux gérer les ressources humaines stratégiques.

Pour les sous-officiers, la problématique est différente. Issus d'un cadre contractuel, la gestion de leurs perspectives est plus difficile à mettre en œuvre. Le Livre blanc prévoit ainsi de sélectionner les sous-officiers et officiers-mariniers admis à entrer dans une carrière. Les meilleurs auraient droit à un pilotage de carrière à la manière des officiers, ce qui permettrait de garantir une promotion sociale dans l'armée. Ces dispositifs de gestion de carrière ne sont pas prévus pour les soldats du rang. Par contre, de nouveaux outils « d'accompagnement social, humain et économique » seront mis en place, pour permettre à la fois de pérenniser leurs engagements et de piloter la réduction des effectifs.

Pour les civils, l'objectif annoncé par le Livre blanc est de conserver leur bon niveau de compétence, tant à l'intérieur des armées que par la suite. Une fois cette gestion en cours, une stratégie de détermination des postes ouverts et ouvrables aux personnels civils dans l'appareil militaire naîtra. Derrière cette idée, le Livre blanc semble lancer une opération consistant à compléter les effectifs en baisse, tout en conservant la souplesse des postes contractuels dévolus aux civils. La mobilité des effectifs civils se ferait dans l'ensemble de la Défense, y compris sur des postes autrefois militaires.

### Formation

La formation joue également un rôle important, car elle garantit à la fois le professionnalisme et la reconversion des personnels. Les processus de formation et de transition de carrière actuellement en place au sein du ministère de la Défense sont salués. Le Livre blanc ne préconise donc, en aucun cas, une remise à plat des processus actuels de formations militaires. Mais il propose de les coupler avec des formations civiles de haut niveau, aussi bien pour les militaires, que pour certains civils (notamment dans la direction générale de l'armement). Des doubles diplômes permettraient d'assurer des acquis civils à des militaires, en vue de leur reconversion éventuelle. Pour les sous-officiers et militaires du rang, des dispositifs de certification professionnelle et de validation des acquis-expérience (VAE) seront mis en place dans le même but.

Les civils bénéficieront également d'accompagnement pour la formation, tout en gardant l'optique d'une mobilité professionnelle accrue. En effet, loin d'être sectorisée, l'offre de formation à leur attention sera établie selon un « catalogue » interministériel. Nul doute que ces formations, en plus de renforcer le professionnalisme de ces personnels, permettra une connaissance commune d'autres domaines administratifs bénéficiant à la Défense, mais aussi, permettant aux civils de faire évoluer leurs carrières hors les murs des casernes !

### Dialogue

Face aux évolutions en cours, le Livre blanc prévoit également les risques d'incompréhension, et donc de sentiment d'injustice. Des instances de dialogue devraient voir le jour pour préserver la confiance interhiérarchique et renforcer la légitimité des organes de concertation. Les rapports hiérarchiques particuliers qui existent dans l'armée imposent de manœuvrer cette question avec prudence, ce que fait le Livre blanc. Le dialogue continuera à passer par les antennes des instances de concertation locales, dans le respect du statut des fonctionnaires et de la Charte de la concertation. Ces organes, existant déjà, seront rénovés quant à leur mode de composition et de désignation des membres. Seule nouveauté : la mise en place d'outils collaboratifs en ligne, qui permettront d'établir un lien direct et continu entre le ministère et les aspirations des armées quant à leurs conditions. Pour les personnels civils, la gestion sociale de l'évolution en cours s'inscrira dans le cadre législatif et réglementaire en vigueur, c'est-à-dire les instances mises en place par les accords de Bercy et la loi du 5 juillet 2010.

## Deuxième CIMAP : les agents publics mobilisés pour le « choc de simplification »

Le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, a réuni, le 2 avril, le deuxième comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), le premier ayant eu lieu le 18 décembre dernier. Parmi les décisions annoncées : l'engagement d'un « choc de simplification pour lever les contraintes qui pèsent sur la croissance et la compétitivité de notre économie », avec, notamment, la mobilisation de l'ensemble des agents publics. Avant la fin du mois d'avril, le Premier ministre réunira, à cet effet, les directeurs d'administration centrale, les agents étant invités à déposer leurs propositions, « fondées sur leur expérience de terrain », sur le site Internet *http://www.innover.modernisation.gouv.fr*.

Jean-Marc Ayrault a annoncé qu'un « ensemble de mesures a été décidé pour accélérer la simplification des normes et des procédures pour les entreprises et les particuliers ». C'est ainsi qu'un moratoire général sur les normes va être appliqué : « dorénavant, aucune proposition de texte réglementaire nouveau ne sera acceptée si elle ne s'accompagne pas d'une simplification équivalente », ce, pour mettre un terme à l'inflation normative. Dans le même esprit, une série de mesures va être prise, par ordonnance, dans le domaine de l'urbanisme. Le Gouvernement indique également qu'il « retient d'ores et déjà plusieurs propositions préconisées par le rapport d'Alain Lambert et Jean-Claude Boulard sur l'inflation normative » par exemple l'incitation pour les ministres à « privilégier systématiquement une interprétation facilitatrice du droit existant ». Une circulaire, signée ce 2 avril par le Premier ministre et adressée aux ministres et aux préfets, va dans ce sens : « À l'exception des normes touchant à la sécurité, il vous est désormais demandé de veiller personnellement à ce que vos services utilisent toutes les marges de manœuvre autorisées par les textes et en délivrent une interprétation facilitatrice pour simplifier et accélérer la mise en œuvre des projets publics ou privés. »

Autre type de mesures choc rappelé par le chef du Gouvernement : la réorganisation des missions et des services. « Une quinzaine d'agences vont d'ores et déjà être regroupées ou supprimées et la création de nouvelles agences est désormais encadrée. Cent commissions administratives ont été supprimées conformément aux décisions prises en décembre. La rationalisation des achats publics permettra à l'État d'économiser 2 milliards d'euros et 900 millions à l'hôpital ».

## Honneur, éthique et « déHontologie » : la solution en trois réformes ?

Les aveux de l'ancien ministre du Budget, Jérôme Cahuzac, mis en examen pour « blanchiment de fraude fiscale », ont provoqué un véritable « tsunami » dans le Landerneau politique de tous bords et contraint le président de la République, François Hollande, à improviser en urgence une allocution télévisée diffusée le 3 avril après le Conseil des ministres et avant son départ pour le Maroc. « Faute impardonnable », « outrage fait à la République », « grave manquement à la morale républicaine », « faits intolérables », « hautes autorités trompées »… voilà pour les expressions particulièrement sévères qui ont jalonné le discours du chef de l'État, visiblement choqué par ce qu'il considère comme une trahison jusques et y compris dans son engagement à garantir une République exemplaire. De la fraude fiscale ou de la spirale du mensonge, quel est l'acte le plus anti-éthique, anti-déontologique, anti- « déHontologique » ?

Au-delà des mots, c'est dans l'action que le président de la République cherche la solution. Il l'a exprimée sous la forme de trois décisions de nature, selon lui, à « aller dans le sens des engagements [qu'il avait] pris devant les Français » :

- renforcement de l'indépendance de la justice, *via* la réforme du Conseil supérieur de la Magistrature, qui devrait être votée au Parlement dès cet été ;
- lutte « impitoyable » contre les conflits entre les intérêts publics et les intérêts privés, avec notamment la publication et le contrôle sur les patrimoines des ministres et de tous les parlementaires. Un projet de loi dans ce sens sera soumis au Parlement « dans les semaines qui viennent » ;
- interdiction de tout mandat public pour les élus condamnés pénalement pour fraude fiscale ou pour corruption.

## Choc de moralisation de la vie publique : les fraudeurs ne l'emporteront plus aux paradis ?

« Intraitable », « implacable », c'est ainsi que s'est qualifié lui-même le président de la République, François Hollande, le 10 avril, en direct à la télévision, dans sa déclaration de guerre à la corruption et à la fraude fiscale des responsables politiques, confirmant les annonces faites par le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, le matin même en Conseil des ministres, de mesures présentées comme « des réponses fortes » visant à protéger une République « affaiblie », avec notamment la création d'une Haute autorité indépendante qui contrôlera le respect des obligations de transparence imposées aux responsables politiques.

Ces nouvelles dispositions sont présentées aujourd'hui aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi qu'aux représentants des groupes politiques des deux Chambres. Il s'agit, selon le Premier ministre, de « renforcer l'efficacité de la lutte contre la grande délinquance économique et financière, et notamment contre les paradis fiscaux ».

Le premier train de mesures concerne le renforcement des « obligations de transparence », sous le contrôle de la Haute autorité. « Les principaux responsables politiques et administratifs de notre pays devront lui transmettre une déclaration de patrimoine et une déclaration d'intérêts, ainsi qu'une déclaration sur l'honneur de l'exhaustivité et de la véracité des informations transmises ». Qui est concerné ? Outre les membres du Gouvernement : les parlementaires nationaux et européens, les membres du Conseil constitutionnel, les membres des autorités administratives indépendantes, les collaborateurs des cabinets ministériels et du président de la République, les titulaires d'emplois à la décision du Gouvernement nommés en Conseil des ministres et les responsables des principales entreprises publiques. Le Gouvernement annonce, sans plus de précisions, un renforcement « substantiel » des sanctions pénales en cas de « non-respect de l'obligation de transmission ou d'insincérité des déclarations ».

Quant à la Haute autorité, présidée par une personnalité nommée en Conseil des ministres, après avis du Parlement, en application de l'article 13 de la Constitution, elle sera composée de six membres issus du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes. Ses outils de contrôle : les services fiscaux (elle disposera du pouvoir d'injonction), notamment pour demander des éléments complémentaires aux intéressés. Elle pourra également s'autosaisir, et être saisie par le Premier ministre, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que les « associations agréées de lutte contre la corruption ».

Autres mesures envisagées, concernant particulièrement les parlementaires, ce, pour prévenir les conflits d'intérêts : l'interdiction pour eux de cumuler leur mandat avec l'exercice de toute activité professionnelle, « sauf exceptions mentionnées par la loi ».

Concernant le deuxième train de mesures, visant à renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale internationales, à noter : le renforcement des moyens de la justice, de la police et de l'administration fiscale, *via*, notamment un renfort au niveau des effectifs, la création d'un parquet spécialisé sur les « affaires de grande corruption et de grande fraude fiscale », l'institution d'un office central de lutte contre la fraude et la corruption au sein de la direction centrale de la police judiciaire, l'aggravation des sanctions pénales (dont la possibilité d'inéligibilité définitive).

S'agissant de la fraude et de l'évasion fiscales internationales, le Gouvernement annonce, entre autres, des outils plus efficaces de lutte contre les paradis fiscaux, « aux niveaux national, communautaire et international », dont : la révision annuelle de la liste des paradis fiscaux, des actions en faveur de la généralisation d'échanges automatiques d'informations fiscales…

Des projets de loi correspondant à l'ensemble de ces dispositions seront présentés au Conseil des ministres du 24 mai.

## Transparence et moralisation de la vie publique : la règle de trois du Gouvernement

Trois semaines après l'électrochoc provoqué par l'affaire Cahuzac, le Conseil des ministres du 24 avril avait mis à l'ordre du jour une opération « mains propres » à la française, en présentant deux projets de loi, organique et ordinaire, relatifs à la transparence de la vie publique, ainsi qu'un projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. Une règle de trois, en quelque sorte, destinée, le cas échéant, à taper, de façon cinglante, sur les doigts de tout contrevenant, qu'il soit ministre, élu ou haut fonctionnaire.

S'agissant de la transparence, il s'agit, pour le Gouvernement, d'en élargir les obligations auxquelles sont soumis les responsables politiques et d'en assurer le contrôle. Pour ce faire, sera créée une autorité administrative indépendante, en remplacement de l'actuelle commission pour la transparence financière de la vie politique. Cette Haute autorité serait présidée par une personnalité nommée en Conseil des ministres, après avis du Parlement, conformément à la procédure de l'article 13 de la Constitution.

Que contrôlera cette autorité ? Le respect des obligations par les personnes concernées relatives à leur déclaration de patrimoine en début et en fin de mandat ainsi qu'à leur déclaration d'intérêts. Qui sont les personnes concernées ? Les membres du Gouvernement, les parlementaires nationaux et européens, les principaux responsables exécutifs locaux, les membres des autorités administratives indépendantes, les collaborateurs des cabinets ministériels et du président de la République, les titulaires d'emploi à la décision du Gouvernement nommés en Conseil des ministres et les responsables des principales entreprises publiques. Que risquent-ils en cas de non-respect de leurs obligations ? Trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende. Quant aux membres du Gouvernement qui feraient une déclaration mensongère, ils encourraient cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende. De quels outils disposera la Haute autorité pour assurer sa mission ? Des services fiscaux et d'un pouvoir d'injonction. Elle pourra transmettre son rapport au Parquet. Qui pourra la saisir ? Le Premier ministre, les présidents des deux chambres du Parlement, les associations agréées de lutte contre la corruption. Elle pourra également s'autosaisir si elle constate des manquements.

Les projets de loi visent, en outre, à doter la France de « mécanismes de prévention des conflits d'intérêts et des atteintes à la probité ». C'est ainsi, par exemple, que sera étendue aux membres du Gouvernement et aux titulaires de fonctions exécutives locales « l'interdiction faite par le Code pénal aux fonctionnaires de rejoindre à l'issue de leurs fonctions une entreprise avec laquelle ils avaient été en relation du fait de ces fonctions ». De même, le Gouvernement propose d'interdire « le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice de toute activité de conseil ainsi qu'avec des fonctions au sein d'entreprises dont une part importante de l'activité commerciale est entretenue avec l'administration ». Quant aux fonctionnaires élus au Parlement, « ils seront désormais placés en position de disponibilité et non plus de détachement pendant la durée de leur mandat ».

Troisième volet de ce nettoyage de printemps, la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, vise, en réalité, un champ plus large que la sphère des responsables politiques, l'enjeu étant, notamment, le redressement des comptes publics et le respect de l'égalité devant l'impôt. Mais il s'agit, dans le même temps, de « garantir la vigilance en matière de probité de la vie publique et de lutte contre la corruption et les trafics d'influence ». Pour ce faire, le Gouvernement propose, entre autres, d'ouvrir aux associations de lutte contre la corruption, « la faculté d'exercer les droits de la partie civile auprès des juridictions compétentes ». En outre, le champ de compétence de la brigade nationale de répression de la délinquance est étendu au blanchiment de fraude fiscale. Un office central de lutte contre la corruption et la fraude fiscale sera créé. C'est en son sein qu'agira désormais cette « police fiscale ».

## Fin programmée du cumul des mandats : adieu sénateur maire, exit député maire ?

« Pour un sénateur, quand vous n'êtes pas maire, vous n'êtes pas un des leurs », entendait-on récemment parmi les élus de la haute Assemblée hostiles à la fin programmée du cumul des mandats. Question de principe et d'engagement présidentiels, cependant, le ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, a présenté au Conseil des ministres du 3 avril deux projets de loi signant la disparition du cumul des mandats. Le premier, organique, interdit le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député et de sénateur, le second interdit celui de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

Selon le ministre, 58 % des députés et 59 % des sénateurs détiennent également une fonction exécutive locale de direction ou de codirection d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Arguments avancés par Manuel Valls : « Les réformes successives de la décentralisation ont accru la charge de l'exercice des fonctions exécutives au sein des collectivités territoriales. De plus, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a rénové la procédure législative et accru les prérogatives des parlementaires ». D'où l'interdiction du cumul entre un mandat parlementaire, national ou européen, et une fonction exécutive locale.

En outre, explique le ministre de l'Intérieur, « il s'agit de permettre le renouveau de la vie publique, en facilitant l'accès de nouvelles personnalités aux mandats et fonctions électives ».

Un renouveau qui attendra toutefois quelques années encore, puisque ces dispositions ne seront applicables qu'à compter du « premier renouvellement des assemblées concernées suivant le 31 mars 2017 », ce, compte tenu de l'avis du Conseil d'État qui a déclaré impossible leur application avant la fin du mandat des parlementaires (les députés élus en juin dernier verront leur mandat s'achever en juin 2017), sous peine de censure du Conseil constitutionnel. Autant dire que la démarche s'effectuera à un train de sénateur.

## Décentralisation, acte III, scène I : « Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles »

Le Premier ministre l'avait annoncé le 2 avril, l'acte III de la décentralisation sera fragmenté en « trois textes distincts » et son examen par le Parlement étalé dans le temps, ce, « compte tenu de la lourdeur, de la complexité lorsqu'on s'attaque au grand chantier des collectivités », avait-il expliqué.

Lors du Conseil des ministres du 10 avril, Marylise Lebranchu, la ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, a présenté les trois projets de loi : le premier « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », le deuxième « de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires », le troisième, « de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale ».

L'ambition de cette réforme se décline elle-même en un « triple défi », selon la ministre : « simplifier l'action publique, la rendre plus efficace, plus proche des citoyens et moins coûteuse ».

Le premier projet de loi, dont l'examen au Sénat devrait commencer le 27 mai, institue, au niveau de chaque région, une conférence territoriale de l'action publique présidée par le président du conseil régional. C'est là que sera établi par les élus le pacte de gouvernance territoriale : ils s'y « mettront d'accord sur l'organisation et l'adaptation des compétences pour le périmètre régional », précise la ministre, qui ajoute : « Dans le respect de la diversité des territoires, au sein de l'unité de la République, les collectivités signeront le pacte de gouvernance territoriale, qui dira précisément qui fait quoi sur chaque territoire. [Sa signature] conditionnera le maintien des financements croisés. Ce sera un outil majeur de l'efficacité de l'action publique ».

Ce premier volet crée par ailleurs un nouveau statut de métropole « afin de donner aux grandes agglomérations françaises les atouts dont elles ont besoin pour exercer pleinement leur rôle en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville ». Il reconnaît aussi à chacune des trois plus grandes métropoles françaises un statut particulier :

—> « la Métropole de Paris, qui regroupera la ville de Paris et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de l'unité urbaine de la région Île-de-France, permettra de renforcer l'efficacité des programmes d'aménagement et de logement ;

—> la Métropole d'Aix-Marseille-Provence regroupera autour d'un projet commun les six établissements publics de coopération intercommunale qui existent aujourd'hui ;

—> la Métropole de Lyon deviendra une collectivité territoriale à part entière, qui exercera sur son territoire, outre les compétences métropolitaines, l'ensemble des compétences aujourd'hui exercées par le département ».

Selon Marylise Lebranchu, « ces métropoles devront être des moteurs de la croissance, en confortant les facteurs du développement économique : l'innovation technologique mais aussi culturelle, la recherche-développement, l'enseignement supérieur, le rayonnement international… Ces fonctions ne peuvent être assumées et portées que par des entités urbaines fortes, en cohérence avec les régions. L'objectif n'est pas d'aboutir à une métropolisation où Lyon se retrouverait en concurrence avec Marseille comme Barcelone l'est par rapport à Madrid. Pour nous, tous les territoires de France, urbains ou ruraux, sont importants, et tous ont besoin que nos grandes villes soient moteurs en matière de recherche et d'enseignement supérieur, de transition énergétique, d'innovation et de compétitivité. Elles devront également répondre aux attentes de leurs habitants, en matière de cadre de vie et de logement notamment ».

## La Cour des comptes incite l'État à être présent au capital des entreprises industrielles de défense

À quelques semaines de l'organisation, à l'Assemblée nationale, d'un débat sur les conclusions du Livre blanc sur la défense (programmé en mai) et à quelques mois de la présentation de la loi de programmation militaire annoncé par le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian, pour la fin du mois de juillet et de son examen par les parlementaires à l'automne, la Cour des comptes a rendu public, le 9 avril, un rapport sur les faiblesses de l'État actionnaire d'entreprises industrielles de défense.

Dans son discours de présentation du document, Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, a rappelé que, « dans son rapport de juillet 2012 sur le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire, des pistes d'économie de l'ordre d'un milliard d'euros, qui ne portent pas atteinte aux capacités des forces » avaient été recommandées, avant d'ajouter : « Néanmoins, ces pistes ne suffiront vraisemblablement pas à empêcher que le nécessaire effort de la dépense puisse avoir un impact négatif sur le volume de commandes de matériel militaire et le lancement de nouveaux programmes d'armement (…) », et d'affirmer : « Il convient que l'État, dans son rôle d'actionnaire de l'industrie de défense, prépare et accompagne celle-ci, compte tenu de ce nouveau contexte *(ndlr : de retour à l'équilibre des comptes de l'État)*. Il s'agit d'un facteur parmi d'autres qui doivent conduire l'État à renforcer sa politique vis-à-vis des industries d'armement ».

Que dit le rapport ? Que, globalement, l'État actionnaire a su accompagner, « seul ou de concert avec ses partenaires industriels, la modernisation de l'outil industriel français de défense » ; qu'il a, néanmoins, « fait preuve de nombreuses faiblesses, se plaçant parfois en risque de perdre le contrôle de certaines activités industrielles de défense, ainsi qu'ayant des difficultés à faire appliquer ses décisions, voire à s'exprimer d'une seule voix, même dans les entreprises sous son contrôle » ; que, pour remédier à ces faiblesses, « l'État ne doit plus agir au coup par coup, mais adopter une stratégie d'ensemble, préparer les décisions futures et définir ce qu'il attend de ses partenaires industriels ».

Mais aussi, et surtout, que « la détention de participations publiques directes dans six des huit plus grosses entreprises industrielles françaises de défense constitue un levier incontournable pour la stratégie de défense de notre pays, en l'absence d'autres outils régaliens pleinement adaptés ».

Un levier incontournable, « indispensable pour servir au mieux ses intérêts », renchérit Didier Migaud, qu'il définit comme étant « d'une triple nature » :

—> « la protection d'activités straté-

» giques pour la défense française de toute forme d'ingérence étrangère. Cela est particulièrement vrai pour les entreprises dont les activités concourent à la force de dissuasion : EADS, DCNS, Safran et SNPE, notamment, mais également Dassault Aviation et MBDA, dans lesquels l'État ne dispose que de participations indirectes » ;

—> « l'industrie de défense doit être durablement profitable pour tous ses actionnaires, dont l'État. Cela doit le conduire, comme tout actionnaire d'une entreprise, à veiller au niveau et à la pertinence des investissements » ;

—> « l'action de l'État actionnaire doit intégrer les problématiques d'emploi et de défense des implantations situées sur le territoire national, certains bassins d'emploi étant particulièrement dépendants de la bonne santé de cette industrie, notamment Toulouse, Cherbourg, Roanne, Bourges ou Lorient ».

Au final, le rapport énonce **cinq recommandations** :

—> **définir une doctrine** en matière : d'amélioration de la protection et du suivi des intérêts stratégiques de l'État ; de restructurations horizontales (franco-françaises, européennes, mondiales), dans lesquelles il convient de veiller à la fois à la préservation des intérêts patrimoniaux (parités) et stratégiques (localisation des activités) ; de restructurations verticales, pour lesquelles les mêmes intérêts doivent être préservés, mais qui peuvent en outre comporter certaines limites commerciales, comme le montre le rapprochement Thales / DCNS ;

—> **mettre en place un dispositif formel** réunissant, sous l'autorité du Premier ministre, à intervalles réguliers, l'Agence des participations de l'État (APE) et la direction générale de l'armement (DGA) pour assurer le pilotage conjoint, actuellement inexistant, des participations de l'État au capital des groupes industriels de défense ;

—> **renforcer, au sein de la DGA, le suivi des participations** dans les industries de défense ;

—> **proposer une stratégie à long terme** sur les partenariats avec le groupe Dassault ;

—> **éviter des dispositions ayant pour effet de limiter les droits d'actionnaire de l'État** à un niveau inférieur à celui qui résulte de sa participation au capital (comme dans le cas d'EADS et, dans une moindre mesure, de Thales).

## Les collectivités face aux missions d'ingénierie publique

Face à la disparition annoncée de l'ATESAT (Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire), l'inquiétude monte au sein des collectivités et chez les élus. En effet, les conventions ATESAT signées entre l'État et les collectivités territoriales ne seront probablement pas renouvelées à l'issue de l'année 2013. Pour les communes, c'est une aide précieuse dans le domaine de l'ingénierie publique qui disparaît.

C'est la loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, dite « loi Murcef », qui met en place ce service d'assistance technique. Il s'agit d'un service de prestations d'ingénierie publique dont bénéficient de droit, sur leur demande, certaines communes et leurs groupements sans avoir à passer de marché public. Il concerne les communes qui, du fait de leur taille et de leurs moyens financiers, ont besoin d'une aide dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat.

Or, l'État a engagé, dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État, une refonte de ses missions d'instruction des autorisations d'urbanisme et de ses missions d'ingénierie publique à destination des collectivités. Comme l'indique le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, répondant le 28 mars dernier à deux questions parlementaires sur le même sujet, l'objectif est de « faire évoluer l'ATESAT vers des missions de conseil et d'assistance à destination des collectivités qui doivent faire face à des servitudes, des risques, des situations d'urgence ou à la complexité particulière d'un projet ». D'après le ministère, en matière d'ingénierie publique, « l'État concentrera désormais prioritairement son soutien aux collectivités en difficulté ».

Sous quelles conditions les collectivités pourront-elles alors continuer à bénéficier de l'aide technique de l'État ? Une cartographie des « collectivités en difficulté » sera-t-elle établie sur la base des critères de la politique de la Ville (zones urbaines sensibles, zones de sécurité prioritaire…) ? Pas de réponse claire pour le moment.

Selon le ministère de l'Égalité des territoires, une évolution de l'ATESAT était rendue nécessaire du fait de l'apparition de services dédiés au sein des intercommunalités, du renforcement des compétences de certaines collectivités et du soutien technique apporté par le département. Mais pour beaucoup de petites communes, la création d'un service dédié à l'ingénierie publique pose à la fois un problème de compétence mais aussi de moyens. Et recourir à des services extérieurs pour exercer ces missions s'avère souvent trop coûteux. En 2012, l'Association des maires ruraux de France (AMRF) avait déjà tiré la sonnette d'alarme, préoccupée par la politique de non-renouvellement des conventions ATESAT.

Face à ces inquiétudes, le ministère de l'Égalité des territoires se veut rassurant. « Cette réforme s'articulera avec la création prochaine d'un établissement public regroupant les meilleurs experts du réseau scientifique et technique de l'État », indique-t-il. Dans le même temps, les réductions d'effectifs au sein de l'assistance technique de l'État se poursuivent. Parmi les solutions souvent valorisées : la mutualisation des services. En effet, la réforme territoriale reprise en main par le Gouvernement prévoit toujours l'achèvement de la carte intercommunale et encourage le transfert de compétences aux intercommunalités : l'ingénierie publique pourrait alors faire l'objet d'un service dédié.

De son côté, le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique prévoit que chaque département pourra assurer l'assistance technique « en appui aux communes isolées et aux petites intercommunalités ne disposant pas des ressources suffisantes pour la conduite de projets structurants de voirie, d'aménagement du territoire et de l'habitat ». Ou comment transférer la compétence d'ingénierie publique de l'État aux départements. Une nouvelle responsabilité que les départements, actuellement en difficulté financière, risquent d'avoir du mal à endosser. En période de rationalisation de l'action publique et de réduction budgétaire, il n'existe pas de solution miracle.

## Politique de la ville : signature d'une convention interministérielle « Santé et affaires sociales » pour les quartiers populaires

Le ministre délégué à la Ville, François Lamy, et la ministre des Affaires sociales et de la Santé, Marisol Touraine, ainsi que ses ministres déléguées, ont signé, le 19 avril, une convention d'objectifs

» triennale pour les quartiers populaires. Elle se décline autour de trois axes : l'accès aux droits sanitaires et sociaux, la santé et la cohésion sociale.

Parmi les priorités énoncées dans la convention, la lutte contre le non-recours aux droits sociaux dans les quartiers : « dans tous les lieux d'accueil et de soins de proximité, des partenariats seront mis en œuvre pour favoriser l'accès aux droits, la connaissance des dispositifs de prévention et l'offre de soins de premier recours ».

Autres priorités : le développement de modes d'accueil collectifs des jeunes enfants, la mise en place de lieux d'accueil destinés à l'accompagnement des familles vulnérables et la lutte contre l'isolement des personnes âgées.

Dans son introduction, la convention fait référence à différents rapports, notamment ceux de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), soulignant les écarts dont souffrent les habitants des quartiers populaires dans les domaines des droits sanitaires, des soins, de l'éducation à la santé et à la prévention. Elle note, par ailleurs, que dans les zones urbaines sensibles (ZUS), « un tiers des habitants se considère en mauvaise santé contre 27 % dans les agglomérations environnantes », avec une plus grande fréquence de surpoids et d'obésité, une mauvaise santé bucco-dentaire, des maladies chroniques dont souffrent un tiers des habitants. En outre, le renoncement aux soins, notamment pour des raisons économiques, y est plus fréquent, de même que « la part des habitants déclarant ne bénéficier d'aucune couverture maladie complémentaire est deux fois plus élevée qu'ailleurs (14,9 % versus 7,7 %) ».

## Refondation de l'école : les cinq priorités de la rentrée 2013 rappelées dans une circulaire

Le ministère de l'Éducation nationale a publié, le 11 avril, la circulaire de rentrée 2013, qui fixe les cinq priorités pour la prochaine année scolaire : mise en place de la formation des enseignants, rénovation du premier degré, mise en œuvre de l'école numérique, réduction du décrochage scolaire, développement de l'éducation artistique et culturelle. Le ministre, Vincent Peillon, a, par ailleurs, rappelé la création de postes.

Pour la seule rentrée prochaine, sont créés 6 770 postes (équivalents temps plein, ETP) d'enseignants dans les écoles et les établissements scolaires publics :

—> 3 000 postes (ETP) dans le premier degré pour accompagner l'accueil des élèves, améliorer le remplacement et permettre la mise en place des dispositifs « scolarisation des enfants de moins de trois ans » et « plus de maîtres que de classes » ;

—> 3 770 postes (ETP) dans le second degré, en priorité pour le collège ;

—> 350 emplois d'auxiliaires de vie scolaire (AVS) supplémentaires ;

—> 50 emplois d'assistants sociaux.

Première des cinq priorités, « Reconstruire la formation professionnelle des métiers du professorat et de l'éducation », avec la création des Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) et la mise en œuvre des masters à vocation professionnelle « Métier de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » (MEEF). Il s'agit, d'une part, de favoriser l'accueil, l'accompagnement et la formation des futurs professeurs, de relancer la formation continue, de développer les formations en ligne grâce au « Campus numérique » qui, dès la rentrée, « donnera accès à toutes les ressources et à tous les parcours de formation disponibles qui pourront être utilisés par les acteurs impliqués dans les animations et les formations comme par les personnels eux-mêmes ».

Deuxième priorité : « Rénover en profondeur l'enseignement du premier degré ». Il s'agit de : redéfinir les missions de l'école maternelle, centrée sur « le développement affectif, social, sensoriel, moteur et cognitif de l'enfant » ; favoriser la scolarisation avant l'âge de trois ans notamment pour un meilleur accès au langage ; faire évoluer les pratiques pédagogiques à l'école primaire, avec, pour objectif premier, l'acquisition des savoirs fondamentaux pour la maîtrise d'un socle commun de connaissances, de compétences et de culture (la circulaire rappelle, à ce propos, que 7 000 emplois seront consacrés au renforcement de l'encadrement pédagogique dans les écoles difficiles) ; mettre en œuvre le dispositif « plus de maîtres que de classes » ; respecter les rythmes scolaires, via l'instauration d'un équilibre entre temps scolaire et temps périscolaire, avec une nouvelle organisation du temps scolaire à l'école primaire sur neuf demi-journées et la mise en œuvre d'activités pédagogiques complémentaires (APC) ; préparer de nouveaux dispositifs d'évaluation des élèves.

Troisième priorité : « Faire entrer l'École dans l'ère du numérique ». Pour cela, des formations spécifiques sont prévues pour favoriser le développement des usages dans les classes, de même que l'instauration d'un service public du numérique éducatif, la mise en place de nouveaux services (apprentissages fondamentaux, accompagnements personnalisés, développement des téléservices, généralisation des espaces numériques de travail/ENT...).

Quatrième priorité : « Atteindre des objectifs ambitieux de réduction du décrochage scolaire ». La circulaire précise : « Pour la rentrée 2013, ce sont 20 000 jeunes décrocheurs que l'on devra aider à s'inscrire dans un parcours de réussite et, ainsi, à reprendre une formation ou à construire un projet professionnel. Le partenariat noué avec l'Agence du service civique y contribuera ». Dès la rentrée scolaire, un référent « décrochage scolaire » sera désigné dans chaque établissement public local d'enseignement connaissant un fort taux d'absentéisme.

Cinquième priorité : « Développer l'éducation artistique et culturelle », laquelle, souligne le ministère « participe pleinement à la lutte contre les inégalités sociales, culturelles et territoriales ». C'est ainsi que chaque élève devrait bénéficier d'un parcours d'éducation artistique et culturelle « tout au long de sa scolarité, de l'école primaire au lycée ».

## L'innovation au service de la réussite éducative

Le 19 avril, le ministre de l'Éducation nationale, Vincent Peillon, et la ministre déléguée à la réussite éducative, George Pau-Langevin, ont installé le Conseil national de l'innovation pour la réussite éducative (CNIRE). Il s'agit notamment, pour le Gouvernement, d'accompagner la refondation de l'école par « une réflexion sur le système éducatif », de « répondre aux difficultés rencontrées aujourd'hui par l'école pour faire réussir tous les élèves (résultat des enquêtes PISA, nombre d'élèves en situation de décrochage, etc.) », de mettre en œuvre de nouvelles pratiques pédagogiques.

Mis en place par décret, paru au *Journal officiel* le 26 mars 2013, le CNIRE est créé pour une durée de quatre ans. Il est présidé par Didier Lapeyronnie, professeur de sociologie à l'université Paris-Sorbonne, et compte 39 membres, parmi lesquels des acteurs de la sphère Éducation nationale (enseignants, directeurs d'école, principaux de collège, proviseurs de lycée, recteurs, inspecteurs...), ainsi que des personnalités des milieux institutionnels, associatifs, économiques. Son champ de compétence : l'enseignement des premier et second degrés.

« Ce conseil est une forme de reconnaissance à l'égard des actions innovantes

» d'ores et déjà menées sur le terrain par des équipes éducatives déterminées », a déclaré la ministre déléguée à la réussite éducative, avant de préciser : « Repérer pour les étendre à l'ensemble du système éducatif les bonnes pratiques qui ont fait leur preuve, tel est le dessein qui doit guider [ses] membres ».

Le dossier de presse constitué par le ministère relève que « le plus souvent la source des actions innovantes (…) [correspond] à des difficultés et des interrogations partagées par bien des écoles et des établissements de France : comment réussir la différenciation pédagogique ? Comment mieux travailler en équipe ? Comment mieux associer la famille et les partenaires de l'école ? Comment traduire en actes l'impératif des liaisons entre cycles ? ».

Quant aux freins à l'innovation, les plus souvent cités par les équipes du terrain, ils tiennent plus des difficultés organisationnelle, technique et de « régulation au sein de l'équipe » (la « difficulté de faire »), que des résistances des collègues ou de l'institution, voire celle des élèves et des parents.

Enfin, s'agissant des lieux à l'origine d'initiatives innovantes, le ministère distingue l'innovation descendante (*top-down*), issue de l'échelon national ou académique (expérimentation à grande échelle telle que « Cours le matin, sport l'après-midi »), et l'innovation ascendante (*bottom-up*), celle qui « fait remonter » les actions innovantes, via, par exemple des réseaux valorisant des équipes de terrain (Département de la recherche et du développement, de l'innovation et de l'expérimentation / DRDIE).

## Livret de famille pour tous : le compte à rebours est déclenché

Le 23 avril dernier, l'Assemblée nationale adoptait le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe. Compte tenu des différentes étapes séparant encore le vote de la loi de sa mise en œuvre – examen du texte par le Conseil constitutionnel saisi par l'opposition, promulgation par le président de la République, publication des bans – les premiers mariages pour tous devraient avoir lieu mi-juin. Le compte à rebours est donc lancé pour que tout soit fin prêt le jour dit, à commencer par le livret de famille à remettre aux nouveaux mariés.

La ministre de la Justice, Christiane Taubira, l'a assuré : « J'ai pris toutes les dispositions pour que les textes nécessaires aux adaptations du Code de procédure civile, les textes et documents relatifs à l'état civil et au nom de famille qui seront disponibles dans les mairies soient prêts à cette échéance ». Tout le monde est sur le pont, Chancellerie comme éditeurs, pour une livraison dans les temps de ce nouveau livret de famille. Quant aux officiers d'état civil, difficile pour eux d'anticiper et de s'y préparer avant d'avoir pris connaissance de l'arrêté qui doit être publié dès la promulgation de la loi. Certains regretteront sans doute de n'avoir pas été associés à sa conception (lire à ce propos, ci-dessous, l'interview de Sylviane Faury, responsable du service état civil / funéraire de la ville de Saint-Étienne).

Le calendrier semble donc tenir la route. Le ministère de la Justice annonce, dans un communiqué daté du 26 avril, avoir transmis au Conseil d'État un projet de décret portant application de la loi et modifiant diverses dispositions relatives à l'état civil, texte qui modifiera le Code de procédure civile, le décret n° 62-921 du 3 août 1962 relatif aux actes de l'état civil, le décret n° 74-449 du 15 mai 1974 relatif au livret de famille et à l'information des futurs époux sur le droit de la famille, le décret n° 2002-1556 du 23 décembre 2002 prévoyant l'annexe du livret de famille, relative aux informations sur le droit de la famille. La Chancellerie a par ailleurs saisi en urgence la Commission consultative d'évaluation des normes dont la consultation est obligatoire.

Quant à l'arrêté relatif au livret de famille, tant attendu par les agents des services d'état civil, un premier projet a d'ores et déjà été adressé par le ministère aux éditeurs des actes d'état civil, prestataires des communes, puis un second, amendé suite à leurs observations. *Idem* en ce qui concerne l'Association des maires de France (AMF), associée depuis plusieurs semaines à la mise en place de la loi.

À noter enfin la préparation, par la Chancellerie, d'une circulaire d'application de la loi qui sera diffusée aux procureurs de la République à destination des officiers d'état civil. Voilà pour les préparatifs.

Concernant le livret lui-même, après avoir envisagé sa multiplication par trois (un pour les couples hétérosexuels, deux pour les couples homosexuels, selon leur lien avec l'enfant), la ministre a retenu finalement l'option du livret unique, un « livret pour tous », en quelque sorte, mais « adaptable » aux situations, le champ de rédaction attribué aux officiers d'état civil étant sensiblement élargi. *A priori*, certaines mentions devraient disparaître, telles que celles précisant les liens entre les personnes (« mère » ou « père », « épouse » ou « époux »), ou encore, sur la page enfants, « 1re partie », « 2nde partie » en cas de double nom de famille, charge à l'agent de compléter en fonction de la situation.

Côté éditeurs, la fièvre monte, l'excitation est à son comble et la mobilisation est totale. Tous les moyens sont mis en œuvre afin que les premiers livrets de famille pour tous soient remis aux tout nouveaux mariés. Parmi eux, à Saint-Étienne, deux couples homosexuels en bénéficieront dès le mois de juillet.

*Guy Malherbe*

INTERVIEW

## Cinq questions à Sylviane Faury, responsable du service état civil/funéraire de la ville de Saint-Étienne (42)

***Le projet de loi « Mariage pour tous » a été adopté définitivement. En connaissez-vous les principales conséquences sur le livret de famille ?***

À ce jour, nous connaissons bien le contenu de la loi, telle qu'elle a été adoptée, mais pas encore les modalités de son application concernant l'état civil, en particulier le nouveau modèle de livret de famille. Nous attendons les arrêtés qui nous préciseront les instructions à ce sujet.

Lors d'une rencontre au sein de notre collectivité, l'éditeur Berger-Levrault nous a présenté un prototype d'un livret de famille commun à tous les couples élaboré en groupe de travail avec des juristes, responsables de services de l'état civil et la Chancellerie. Les mentions de liens entre les personnes seront supprimées et les agents d'état civil devront compléter les livrets en fonction de la situation juridique des personnes.

Nous ne pouvons donc pas anticiper ou même préparer les agents d'état civil au nouveau modèle, puisque nous découvrirons les livrets au moment de leur livraison par les éditeurs.

***Pensez-vous que la Chancellerie aurait pu procéder différemment, en vous associant, par exemple, à la préparation du nouveau livret de famille ?***

J'aurais effectivement préféré une telle solution, en tant que responsable d'un service état civil d'une grande ville, par exemple être associée au sein d'un groupe de travail, ce qui aurait permis d'aborder, en amont, les problèmes risquant d'être rencontrés par les agents mais le groupe de travail constitué avec des personnes référentes et compétentes tant au niveau communal qu'institutionnel a dû envisager toutes les problématiques.

La question à se poser est de savoir si le personnel sera suffisamment formé le jour de la mise en application de la loi et si nous disposerons du temps nécessaire pour être effectivement opérationnels. Le jour venu, il conviendra d'avoir toutes les réponses, toutes les explications indispensables pour répondre aux usagers. Lesquels auront parfois eu recours à Internet et obtenu des informations pas toujours fiables.

***Ce que l'on sait aussi, c'est qu'il y aura un livret de famille unique, alors que la possibilité d'en avoir trois avait été un moment avancée. Est-ce que ce sera plus simple pour vous ou, au contraire, cela générera-t-il de nouvelles difficultés ?***

En ce qui me concerne ainsi que les agents avec lesquels j'ai abordé ces points, cela me paraît plus simple et susceptible de faciliter notre travail. En outre, cela évitera tout effet discriminatoire et tend vers ce que veut la loi : supprimer les différences entre couples hétérosexuels et homosexuels. Cette harmonisation par le mariage doit pouvoir se faire également par les documents. Cela fait partie aussi des simplifications des démarches administratives.

***On sait aussi qu'il y aura un champ de rédaction plus large laissé aux officiers d'état civil, qui devront s'adapter aux situations. Est-ce un cas de figure qui vous gêne ?***

Encore une fois, les agents officiers d'état civil devront disposer de tous les éléments, informations et autres instructions pour pouvoir répondre à toutes les questions que se posent les parents ou futurs parents. Ils sont confrontés à des cas particuliers. Et le cas particulier n'est plus « marginal », il est récurrent… Il faudra, sans doute, à ce propos, organiser des ateliers de travail entre les agents et les responsables du service état civil pour décliner, en amont, tous les cas susceptibles de se présenter. Puis il s'agira, pour tous, d'être vigilants.

***En cas de doute, disposez-vous d'un moyen de recours ? Pouvez-vous par exemple faire appel au procureur de la République ?***

Il faut espérer, en effet, que nous aurons des instructions précises du procureur de la République de notre juridiction. Par ailleurs, nous communiquons beaucoup par l'intermédiaire du réseau des utilisateurs de notre logiciel de gestion de l'état civil. Pour répondre à nos interrogations ou fiabiliser nos réponses lors de cas particuliers, nous échangeons avec nos collègues d'autres villes de France via ce réseau.

*Propos recueillis par Guy Malherbe*

# « La fonction publique face à la **déontologie** »



# ENTRETIEN AVEC JEAN-MARC SAUVÉ, VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT

*Cahiers de la fonction publique : Comment expliquez-vous la montée en puissance des questions de déontologie dans la fonction publique ?*

**Jean-Marc Sauvé :** Il faut sans doute préciser, de manière liminaire, que cette montée en puissance n'est pas propre à la fonction publique et se constate dans tous les milieux professionnels. De même, cette préoccupation n'est pas singulière à la France mais est largement partagée. Se conjuguent, dès lors, des facteurs généraux et spécifiques d'explication.

Au titre des facteurs généraux, le plus significatif me semble être la complexité croissante de nos sociétés, avec un enchevêtrement des sphères politiques, économiques et sociales, comme des sphères professionnelles et personnelles, qui conduisent à une multiplication des situations où des questions déontologiques surgissent. La culture de la transparence et le développement, encore inconcevable il y a quelques années, des vecteurs d'information jouent, bien entendu, aussi un rôle important.

Mais il existe également des facteurs propres à la fonction publique. La spécificité des missions de l'administration, chargée d'œuvrer au service du bien commun et de l'intérêt général, justifie qu'aux côtés des principes traditionnels du service public, on redécouvre aujourd'hui les valeurs de probité, d'impartialité et d'efficacité, même si de fait celles-ci ont toujours existé. Elles sont nécessaires pour entretenir et, peut-être, restaurer la confiance des citoyens dans l'administration et, plus largement, les pouvoirs publics. Cette confiance est essentielle, car elle est au cœur de notre pacte social. Elle reste fragile. La réflexion sur les questions déontologiques n'apparaît dès lors que plus fondamentale.

*C. F. P. : Que pensez-vous du mouvement actuel de « codification » des règles déontologiques qui se traduit notamment par l'adoption de « chartes » déontologiques ?*

**J. M. S. :** Ce mouvement de « codification » est loin d'être univoque. D'une part, il constitue effectivement une sorte de codification de principes latents, depuis longtemps sous-jacents à l'exercice de fonctions publiques et qui ont, parfois, un substrat textuel ou jurisprudentiel. Mais, d'autre part, l'édiction de codes ou chartes permet aussi à un service ou une administration d'entreprendre une démarche qui est la seule pertinente en matière de déontologie : celle du questionnement de pratiques quotidiennes et d'actes moins courants pour identifier les éventuels problèmes déontologiques qui se posent et y apporter une réponse en termes, non seulement de principe, mais également de bonnes pratiques. Cette codification-là n'opère pas « à droit constant », mais permet de réelles avancées. Ces codes et chartes constituent des instruments de droit souple dont le degré de normativité est variable. Mais ce sont des instruments absolument essentiels, à côté d'un corpus normatif minimum plus traditionnel, notamment législatif, pour permettre l'émergence d'une nouvelle culture de la déontologie.

*C. F. P. : Dans quelle mesure l'exigence déontologique répond-elle aux évolutions de la société et, en particulier, aux attentes des citoyens et usagers de l'administration ?*

**J. M. S. :** Les instruments déontologiques expriment d'abord les valeurs du service public, non pas d'un service désincarné, mais d'un service réel, concret, qui a une claire conscience de sa mission et de ce qu'elle implique pour ses usagers et ses agents. Ils jouent à la fois un rôle de standard, de symbole et de transparence. Standard, car en énonçant les obligations déontologiques applicables aux agents publics, sont fixées des règles qui, même pour celles qui relèvent du droit souple, permettent de porter un jugement sur le caractère déontologique ou non d'un comportement déterminé. En cela, ces instruments symbolisent la volonté de l'administration de réguler certains comportements et de renouer le lien qu'elle entretient avec les citoyens et les usagers. En énonçant publiquement des exigences déontologiques, l'administration fait enfin le choix, non seulement, de la transparence, mais également, de la lisibilité et de l'intelligibilité, par chacun, des règles qui lui sont applicables. C'est ainsi que l'administration, impartiale, intègre, exemplaire et efficace, pourra conserver la confiance des citoyens et je crois qu'en cela, elle répond à une exigence sociale impérieuse.

*C. F. P. : Comment assurer efficacement la prévention des conflits d'intérêt ?*

**J. M. S. :** La question est prégnante, car notre pays connaît un certain retard en matière de pratiques préventives. Une véritable stratégie de prévention des conflits d'intérêts doit donc être développée. Le premier pas réside, je le crois, dans une définition des conflits d'intérêts, définition qui reste floue à l'heure actuelle et, par suite, excessivement englobante ou, au contraire, restrictive. L'apostrophe « conflit d'intérêts ! » est devenue l'un des anathèmes favoris de notre vie publique et médiatique. Or ce pavillon couvre des manquements réels, mais aussi imaginaires. Il faut tirer au clair cette notion.

Il faut ensuite œuvrer à meilleure identification, un meilleur repérage, des situations de potentiel problème déontologique avec, par exemple, la généralisation de l'exigence de déclaration d'intérêts pour les emplois comportant des responsabilités particulières. Un dispositif de « lanceur d'alerte éthique » dans les services publics serait également pertinent, comme cela existe dans les entreprises privées.

Il faut aussi sortir l'agent public de la solitude déontologique dans laquelle il se trouve trop souvent, en favorisant la réflexion, le dialogue et la délibération au sein des services, à la fois avec sa hiérarchie et avec des autorités spécifiquement en charge de la déontologie. Il faut, pour cela, sans renoncer aux responsabilités propres des agents publics et des chefs de service, prendre appui, à l'intérieur ou en périphérie de l'administration, sur des tiers ou des autorités de déontologie. En d'autres termes, la déontologie ne peut être absente des organigrammes.

Enfin, les formations en matière de déontologie doivent être développées. Elles le sont déjà dans plusieurs écoles du service public. Mais il faut la renforcer et mettre en place des formations continues adaptées.

C'est par une multitude de mesures qui font système que pourra vraiment émerger et s'épanouir une culture de la prévention des conflits d'intérêts qui, trop souvent, fait encore défaut. ■

*Propos recueillis par Mattias Guyomar*

# POUR UNE DÉONTOLOGIE ASSUMÉE DE LA FONCTION PUBLIQUE

*Auteur :* ***Jean-Marc Sauvé,***
*vice-président du Conseil d'État*

Bergson aimait à faire remarquer que, « *en temps ordinaire, nous nous conformons à nos obligations plutôt que nous ne pensons à elles* »[1]. Nul doute qu'il en soit allé ainsi de longue date en matière de déontologie de la fonction publique. Celle-ci n'était pas enseignée, suivant l'idée selon laquelle il était suffisamment pourvu à cette éducation par le cercle familial et les autres expériences de la vie. Elle n'était pas non plus pensée de manière complète et systémique. Pourtant, il apparaît aujourd'hui avec évidence que ce présupposé doive être renversé : les fonctionnaires se conformeront d'autant mieux à leurs obligations qu'ils les connaîtront et les auront pensées, méditées et évaluées.

La déontologie, entendue au sens de Jeremy Bentham[2], à qui est attribuée la paternité du mot, comme la connaissance de ce qui est juste ou convenable, rapporté à l'activité professionnelle, doit, en effet, être au cœur de l'action des fonctionnaires et, plus particulièrement, de ceux d'entre eux qui exercent les responsabilités les plus importantes. Pour atteindre cet objectif, deux questions liminaires doivent être résolues : pourquoi une déontologie de la fonction publique et quels instruments pour cette déontologie ?

## POURQUOI UNE DÉONTOLOGIE DE LA FONCTION PUBLIQUE ?

### La déontologie n'est pas une mode, c'est une nécessité

Interrogations éthiques et volonté de moralisation, guides déontologiques et chartes de bonnes pratiques sont des signes visibles de la transformation actuelle de la vie publique et, plus particulièrement, de la fonction publique. L'administration, de surcroît, n'hésite plus à communiquer sur les nouveaux instruments qu'elle adopte. La déontologie ne serait-elle dès lors qu'une mode, une tentation à laquelle il serait d'autant plus attrayant de succomber que notre société de transparence et de communication est légèrement ostentatoire, voire impudique, et s'attache autant à ce que l'on donne à voir qu'à ce que l'on fait ?

Répondre positivement à cette question reviendrait à oublier les enseignements de l'histoire. Car l'exigence déontologique ne date pas d'aujourd'hui, loin s'en faut. Par sa grande ordonnance de 1254, Louis IX exigea de ses officiers qu'ils réforment tout abus moral et politique. L'ordonnance sur la réformation du Royaume de Philippe Le Bel, en 1303, était, selon les termes de Christian Vigouroux, « *un Code de déontologie des fonctions publiques pratiquement utilisable de nos jours* »[3]. Et régulièrement, au cours de l'histoire, la question des devoirs déontologiques des fonctionnaires s'est posée de manière récurrente, ce « sentiment des hauts devoirs que la fonction publique entraîne »[4], selon les termes de l'ordonnance du 9 octobre 1945 qui a notamment créé l'École nationale d'administration.

Pourtant, il est des périodes noires où une telle réflexion a été défaillante. Ce qui, en temps normal, relève du dysfonctionnement de la fonction publique peut devenir, en temps de crise, une implacable machine de démantèlement de l'État de droit. Le constat de la part prise par la fonction publique française dans le régime de l'État français[5] exhorte à ce que soient pensés, spécifiquement dans la haute fonction publique, les ressorts et les conditions d'une déontologie adaptée aux temps de crise.

Mais la réflexion déontologique ne doit, bien entendu, pas servir qu'à anticiper les périodes de crise. Elle doit guider au jour le jour le comportement des fonctionnaires. Certains exemples, qui ont défrayé la chronique, illustrent le besoin de déontologie : un professeur d'université

1. H. Bergson, *Les deux sources de la morale et de la religion*, Paris, PUF, Quadrige, 4e éd., 1990, p. 11, que recouvre au juste le devoir d'obéissance et de loyauté ?

2. J. Bentham, *Déontologie ou science de la morale*, Paris, Charpentier, 1834, disponible sur Gallica.

3. C. Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz, 2012, n° 00.11.

4. Ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires.

5. Voir par exemple M. O. Baruch, *Servir l'état français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997. Quel type de comportement adopter face aux sollicitudes des usagers ou des partenaires de l'administration et, d'une manière générale aux intérêts privés ?

» tenant des propos de nature à semer le doute sur l'existence des chambres à gaz[6], d'anciens diplomates éminents mentionnés dans le rapport d'une commission indépendante de l'Organisation des Nations Unies sur le détournement du programme « Pétrole contre nourriture »[7], des gendarmes brûlant, sur ordre d'un préfet, une paillote située sur le domaine public maritime, une fonctionnaire territoriale qui publie un livre dévalorisant pour ses collègues et l'institution qui l'emploie[8] – autant d'actes qui, sans parler des sanctions pénales ou disciplinaires qui sont susceptibles d'en découler, posent question au regard des obligations déontologiques de ces fonctionnaires.

Mais ce sont beaucoup plus souvent les actes et agissements quotidiens de la vie publique qui appellent des réponses conformes à la déontologie. Que recouvre au juste le devoir d'obéissance et de loyauté ? Jusqu'où l'exercice d'un mandat syndical permet-il à un fonctionnaire de déroger à l'obligation de réserve[9] ? Quel type de comportement adopter face aux sollicitations des usagers ou des partenaires de l'administration et, d'une manière générale, aux intérêts privés ? Autant de questions, d'apparence plus ou moins anodine, qui revêtent au quotidien une grande importance.

Il faut donc réfuter la thèse d'une « mode déontologique », même si l'on constate le surgissement contemporain d'une demande en la matière, qui s'étend d'ailleurs à toutes les professions.

## La déontologie est une exigence au cœur de la fonction publique française

De la spécificité même de l'action publique et de ceux qui la servent naît le besoin d'une déontologie particulière.

Spécificité de l'action publique tout d'abord, avec en son cœur la notion d'intérêt général. Notre conception de l'intérêt général exige le dépassement des intérêts particuliers : elle confère à l'État la mission de poursuivre des fins distinctes de la somme des intérêts particuliers. La spécificité de la mission des agents publics tient précisément à cette poursuite du bien commun, du « vivre ensemble ». Cette spécificité est, on le sait, parfois remise en cause. L'État à la fois limité, contourné et encadré, est critiqué ; sa mission particulière est niée, lorsque certains le considèrent comme une entreprise comme une autre ; la spécificité de sa fonction publique est contestée, lorsqu'est envisagée sa banalisation progressive. Pourtant, il existe bien une spécificité de ceux qui servent l'État et conduisent l'action publique.

Des règles particulières ont découlé de cette spécificité, règles qui ont longtemps paru immuables et qui conservent encore, pour beaucoup d'entre elles, leur pertinence : les notions de recrutement et de carrière fondés sur le mérite, de subordination hiérarchique et, plus largement, les principes de neutralité, d'égalité, de continuité et d'adaptation des services publics. Les valeurs de probité, d'impartialité et d'efficacité sont aussi fondamentales. « Ces trois exigences, qui sont en même temps des valeurs, fondent toutes les fonctions publiques » écrit Christian Vigouroux[10]. Probité tout d'abord : le fonctionnaire doit exercer sa tâche de manière intègre et désintéressée, en toute conscience et avec loyauté. Impartialité, ensuite, qui est un principe général du droit s'imposant aux autorités administratives comme aux juridictions : le fonctionnaire doit savoir ne pas servir ses propres convictions ou ses préférences, mais la loi et l'intérêt général. Il doit également savoir ne pas préjuger des solutions aux cas, problèmes ou situations qui lui sont soumis. Enfin, il faut insister sur l'efficacité : le service public doit répondre à des impératifs de qualité. L'une des traductions en est, au plan collectif, les projets annuels de performance qui étayent la loi des finances et, au plan individuel, non plus la notation, mais l'évaluation individuelle des fonctionnaires.

Ces règles ont pour but d'assurer que le fonctionnaire sert l'intérêt général. Elles ont aussi pour but de garantir le bon fonctionnement des services publics au profit des usagers. C'est ainsi que l'administration, impartiale, intègre, exemplaire et efficace, pourra conserver la confiance des citoyens. La confiance du citoyen dans la puissance publique est, en effet, « au fondement du contrat social et de la démocratie, en ce qu'elle est au cœur de la relation entre souveraineté populaire et représentation ». Dès lors, « parce qu'il confie la gestion et l'exécution de l'action publique aux gouvernants et à l'administration, et parce que ceux-ci agissent en son nom, le citoyen est en droit d'exiger de toute personne qui concourt à ces missions une réelle exemplarité »[11].

Les exigences déontologiques propres à la fonction publique ne sont pas l'apanage de la France. Certains pays sont même culturellement plus disposés à interroger les pratiques de leurs fonctionnaires. Les pays anglo-saxons notamment, où les mots mêmes de *revolving doors* illustrent les échanges très fréquents et même la porosité entre fonction publique et secteur privé, sont ainsi plus sensibilisés à l'importance des règles déontologiques applicables à ces situations de passage d'un secteur à l'autre.

Ces exigences déontologiques sont en revanche propres à l'action publique. Elles ne peuvent, du fait de la spécificité de celle-ci, être assimilées aux principes déontologiques applicables aux activités privées, même si, bien sûr, certaines normes se recoupent. Mais la déontologie applicable à la fonction publique ne peut davantage être assimilée à celle applicables aux élus, dont la déontologie est nécessairement spécifique.

Dernier point : la culture déontologique n'est pas innée. Elle ne peut reposer sur la seule conscience individuelle de l'acteur public. Elle exige de la vigilance, du discernement et du conseil et doit s'inscrire dans une démarche collective, sur un engagement des chefs de service et, en dernier lieu, des ministres dans l'appareil d'État. Il revient en effet aux services d'élaborer et diffuser des principes et des bonnes pratiques, de former les agents et de mettre en place une organisation destinée à assurer une réelle régulation déontologique. L'émergence et le développement d'une déontologie de la vie publique ne peuvent par conséquent procéder que d'un changement d'état d'esprit et de culture des acteurs publics. Ce changement de culture implique aussi la mise en place d'une véritable politique de la déontologie dans la vie et les services publics.

6. CE, 19 mars 2008, *M. Gollnisch*, n°296984, Rec. t. p. 759.

7. *Manipulation of the Oil-for-Food Programme by the Iraqui regime*, dit rapport Volcker.

8. Z. Shepard, *Absolument dé-bor-dée ! – ou le paradoxe du fonctionnaire*, Albin Michel, 2010.

9. Voir le cadre fixé par CE, 1er décembre 1972, *Demoiselle Obrego*, Rec. p. 711.

10. C. Vigouroux, *op. cit.*, n°10.09.

11. Commission de réflexion pour la prévention des conflits dans la vie publique, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, rapport remis au Président de la République le 26 janvier 2011, disponible sur http://www.conflits-interets.fr/pdf/rapport-commission-conflits-interets-vie-publique.pdf.

## QUELS INSTRUMENTS POUR UNE DÉONTOLOGIE DE LA FONCTION PUBLIQUE ?

Cette question en soulève en réalité deux. La première : ces instruments doivent-ils être préventifs ou répressifs ? La seconde : quel est le support normatif adéquat pour les exprimer ?

**En France, les régimes répressifs ne sont ni suffisants, ni pleinement efficaces, et il apparaît nécessaire de mettre en œuvre une approche préventive.**

La volonté de prévenir, dans la sphère publique, les manquements aux obligations déontologiques, constitue en France une préoccupation ancienne. Celle-ci se traduit par des régimes répressifs de nature pénale élaborés de longue date et applicables à diverses situations qui vont très au-delà de la corruption, la concussion ou du détournement de biens publics. La prise illégale d'intérêts, dont le principe était connu du droit romain et qui avait été reprise dans l'ordonnance de Saint-Louis, était déjà réprimée par le Code pénal de 1810 sous le nom de « délit d'ingérence ». Le « délit de pantouflage » a, pour sa part, été consacré par une loi du 6 octobre 1919.

Notre pays a institué, en matière d'atteinte à la chose publique et de manquements au devoir de probité des agents publics, des régimes pénaux parmi les plus sévères au monde. C'est par exemple le cas pour l'infraction de prise illégale d'intérêts[12]. Cette infraction n'a d'équivalent dans aucun État de l'OCDE : si plusieurs États – mais pas tous – répriment des comportements proches, les éléments constitutifs de l'infraction y sont généralement définis de manière plus limitée et les peines encourues sont beaucoup plus bénignes. En pratique, cependant, le nombre de condamnations prononcées en France sur le fondement de l'article 432-12 du Code pénal est très limité et le quantum des peines prononcées, modeste.

Cet état de fait illustre les limites de l'approche pénale des fautes déontologiques. Une telle approche, sans nul doute nécessaire, est toutefois peu usitée. Deux explications sont possibles : la faible occurrence de ces délits, mais aussi les freins à leur révélation. L'article 40 du code de procédure pénale, qui fait obligation à tout agent public d'aviser le procureur de la République des délits dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions n'est ainsi que très rarement mise en œuvre. En outre, l'absence de mécanisme d'alerte éthique à l'intérieur des services publics affaiblit l'efficacité des dispositifs de prévention et de répression des manquements à la déontologie.

Le « délit de pantouflage » (Code pénal art. 432-13) a également montré ses limites : il est à la fois excessivement rigide par son approche objective et il a révélé de réelles insuffisances, notamment pour les membres des cabinets ministériels dont les responsabilités réelles ont été, dans certains cas, occultées par les pétitionnaires ou sous-estimées par la Commission de déontologie.

Le droit répressif englobe également le droit disciplinaire, plus souple et moins contraignant à mettre en œuvre que le droit pénal. Mais on constate régulièrement une absence de réelle volonté de mise en œuvre, par les responsables des services, des sanctions appropriées aux manquements aux obligations professionnelles et à la déontologie. L'absence d'efficacité des principes déontologiques tient ainsi, sans doute, moins au manque d'instruments juridiques qu'à une défaillance dans leur mise en œuvre et à une culture déontologique encore insuffisante à tous les étages des services publics[13].

On peut se demander si, sur ce sujet, la France est en retard. Il existe, il est vrai, une relative indifférence ou, en tout état de cause, un certain défaut de vigilance sur ces questions : les règles du jeu sont lacunaires et, en tout cas, trop rarement explicitées, les dispositifs préventifs limités, les démarches déontologiques encore trop souvent absentes. Il existe ainsi une réelle solitude déontologique des acteurs publics qui sont trop souvent livrés à eux-mêmes, mais aussi, paradoxalement, une forte réticence de certains d'entre eux à clarifier les règles du jeu. Cette situation peut favoriser des arrangements discrets et parfois inavouables avec la simple morale.

Une véritable stratégie de prévention des conflits d'intérêts doit donc être développée. Notre pays n'est pas dépourvu d'atouts en cette matière. Il dispose notamment d'une fonction publique de qualité. Le système dit de la « carrière » conduit, en outre, la très grande majorité des fonctionnaires à effectuer l'intégralité de leur parcours professionnel au sein de la fonction publique, ce qui limite les risques de conflits d'intérêts. Notre pays dispose d'un autre atout, non négligeable : en se basant sur les grands principes sur lesquels prennent appui nos services publics, la jurisprudence a précisé, depuis de nombreuses années, les règles applicables aux agents publics et elle a dessiné les lignes de conduite à suivre sur des sujets tels que le devoir de réserve, l'obligation de loyauté, de dignité, de neutralité ou d'impartialité.

La Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique que j'ai eu l'honneur de présider en 2010, puis la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique qu'a présidée M. Lionel Jospin en 2012 ont insisté sur la nécessité de mettre en place une stratégie globale de prévention des conflits d'intérêts. Si le premier pas réside sans doute dans l'adoption d'une définition des conflits d'intérêts, deux principes devraient ensuite être mis au cœur de la réflexion sur les conflits d'intérêts.

Le premier est celui d'une meilleure identification des situations critiques ou problématiques au plan déontologique. En ce qui concerne les emplois comportant des responsabilités particulières, il conviendrait, par exemple, de généraliser l'exigence de déclaration

12. Article 432-12 du Code pénal.

13. M. Pochard, « Quel avenir pour la fonction publique ? », *AJDA*, 2000, p. 3.

» d'intérêts. Ces déclarations, surtout si elles étaient rendues publiques, favoriseraient l'émergence d'une culture de la déontologie.

Le second principe est celui de l'externalisation partielle des questions de déontologie. Si les chefs de service et les agents publics sont en premier lieu responsables de ces questions, il apparaît nécessaire qu'à l'intérieur ou à la périphérie de l'administration, des tiers ou des autorités compétentes en matière de déontologie puissent apporter un appui à la délibération et assurer une mission de questionnement, de conseil ou de contrôle. Plusieurs propositions se rattachent à ce principe : la création de réseaux de déontologues ; la mise en place d'une Autorité de déontologie, chargée tant d'un rôle consultatif que d'une mission de contrôle des déclarations individuelles d'intérêts et d'activités ; le recours à des intermédiaires qui, par mandat, seraient chargés de la gestion des éléments de patrimoine mobilier susceptibles d'interférer avec les missions d'un acteur public pendant l'exercice de ses fonctions.

C'est donc vers un meilleur équilibre entre répression et prévention qu'il faut tendre, la seconde devant être résolument privilégiée, en s'appuyant à la fois sur des instruments normatifs traditionnels, mais en ayant également recours à des instruments de droit souple.

## Quel support normatif adéquat ?

Parmi les instruments normatifs classiques, la voie législative ne peut être éludée. Elle permettrait, tout d'abord, de définir la notion de conflits d'intérêts, qui est un préalable incontournable[14]. Plus généralement, ce vecteur permettrait également de fixer quelques grands principes déontologiques applicables à tous les acteurs publics, au-delà de la diversité de leurs fonctions. Il s'agit ainsi d'affirmer les valeurs fondamentales de l'action publique : les principes d'impartialité, d'intégrité, d'objectivité et de probité, qui sont au cœur de la vie publique, existent certes, soit en tant que principes généraux, soit dans des textes spécifiques. Il serait cependant à la fois symboliquement fondateur et juridiquement utile de les rassembler dans un texte législatif. Une loi permettrait, en outre, le cas échéant, de fixer les obligations relatives aux déclarations d'intérêts, d'instituer un régime juridique applicable aux lanceurs d'alerte éthique ou de réformer les régimes répressifs pour mieux les définir et leur conférer une plus grande efficacité. Un corpus normatif minimal, avec en son cœur une loi sur la déontologie et les conflits d'intérêts, apparaît donc comme un préalable nécessaire à l'instauration d'une nouvelle culture de la déontologie.

Mais le changement de culture en matière déontologique doit aussi reposer sur de nouveaux instruments : les codes et les chartes de déontologie énonçant les principes et les devoirs des acteurs publics dans le contexte professionnel concret dans lequel ils opèrent. Ces codes ou chartes peuvent être accompagnés de guides ou d'indications pratiques exposant, à partir de cas concrets, les situations problématiques dans lesquelles les intéressés peuvent se trouver en apportant des éléments de réponse sur les conduites à tenir ou les erreurs à éviter. Ces instruments, qui relèvent du droit souple, présentent l'intérêt de pouvoir être élaborés en étroite concertation avec les agents publics auxquels ils ont vocation à s'appliquer. Ils doivent, en réalité, émaner de ces agents et exprimer leurs valeurs et, pas seulement, leurs devoirs et leurs obligations. De tels instruments constituent un instrument précieux pour nourrir le dialogue déontologique qui doit s'établir entre les agents publics et leurs responsables hiérarchiques. La Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative publiée en décembre 2011, comme le travail effectué par le Collège de déontologie qui veille à sa mise en œuvre, constituent des exemples de clarification des règles et des bonnes pratiques applicables à cet ordre de juridiction.

## SUR LE CHEMIN D'UNE VÉRITABLE CULTURE

Le chemin à parcourir est sans doute encore long pour que s'implante, dans la fonction publique, une véritable culture, qui permettrait de prévenir efficacement les manquements à la déontologie sans reposer sur la seule perspective d'une sanction. Cette culture est, à vrai dire, sous certains aspects, déjà présente. Elle a substantiellement progressé au cours de la dernière décennie. Elle mérite toutefois d'être complétée, renforcée et, en partie, repensée. Les premiers pas dans cette direction reposent, sans aucun doute, sur l'adoption d'un corpus normatif minimal. Une loi sur ce sujet pourrait bientôt voir le jour. Elle ne sera pas suffisante, mais elle constituera autant une évolution juridique nécessaire qu'un signal symbolique fort. ■

14. Voir, par exemple, la définition proposée par la Commission de réflexion pour la prévention des conflits dans la vie publique.

# DÉONTOLOGIE DES CADRES PUBLICS ET RAPPORT JOSPIN

*Auteur : **Jacky Simon**, Inspecteur Général honoraire de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche*

Il peut paraître curieux de vouloir associer le travail que j'ai effectué en sollicitant des contributions sur la *Déontologie des cadres public*[1] par des acteurs autorisés des trois fonctions publiques et le rapport publié par la Commission présidée par l'ancien Premier ministre, Lionel Jospin, dite de « rénovation et déontologie de la vie publique ».[2]

En fait il s'agit largement d'un même sujet et de la recherche des voies et moyens pour atteindre un objectif central, cœur de la vie démocratique : comment restaurer la confiance entre les citoyens et les acteurs de la vie publique, d'une part, ceux qu'on appelle les « politiques », ceux qui ont en charge la conduite des affaires publiques et, d'autre part ceux, qu'on appelle tantôt les « serviteurs de l'État », les « hauts fonctionnaires », voire tout simplement les cadres publics, situés si haut dans la hiérarchie qu'ils ont parfois tendance à frôler, voire à se confondre avec la sphère politique.

Dans les deux cas, les questions de déontologie devraient être omniprésentes.

1. *La déontologie des cadres publics* pour un service public responsable – coordonné par Jacky Simon – Préface de Martin Hirsch – Postface Philippe Bilger – CNDP – août 2012 - 9,90 euros.

2. Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique - Pour un renouveau démocratique – 2012 www.commission-rdvp.gouv.fr

3. *Déontologie des fonctions publiques* Christian Vigouroux - Praxis Dalloz 2012.

## POURQUOI LE RECOURS À LA DÉONTOLOGIE ?

Pourquoi le recours à la déontologie dans le secteur public et plus particulièrement de la fonction publique ?

Lorsque je me suis plongé dans ce domaine j'ai été frappé par une certaine confusion régnant entre des notions aussi différentes que « morale », « éthique » et « déontologie » qui, bien qu'ayant une certaine parenté, ne se situent pas au même niveau ni ne revêtent le même type de comportement.

Mais il est clair qu'un comportement déontologique c'est-à-dire appliquant des règles professionnelles prend « *en compte le climat éthique spécifique dans lequel agit l'individu* » (*in Éthique et déontologie* — Malik-Bozzo-Rey p. 94).

Mais j'ai surtout été rapidement convaincu de l'actualité soudaine de la référence à cet impératif déontologique. Certes, cette question n'est pas vraiment nouvelle et le meilleur spécialiste de la déontologie des fonctions publiques[3], Christian Vigouroux, rappelle que les *Études administratives* de Vivien de 1845 « restent un des meilleurs textes sur la déontologie des agents publics ». Bien avant, Jérémy Bentham (1748-1832) avait ouvert la voie.

Mais, depuis quelque temps on assiste à un véritable engouement pour les chartes de déontologie, les codes voire le « retour de la question éthique » comme l'indique le professeur de sciences de l'éducation Erick Prairat dans un domaine aussi peu enclin à ce type de démarche, le secteur éducatif.

Même s'il faut se méfier d'effets éventuellement de mode qui ne sont pas sans rappeler le développement des fonctions de médiateur il y a quelques années, il convient de s'intéresser sur les principales causes de ce développement. Ce mouvement touche aussi l'entreprise, même si les salariés en quête de déontologie ne sont pas dupes de l'engagement éthique des entreprises destinées en priorité à améliorer la qualité relationnelle (sondage BVA réalisé par le Cercle éthique des affaires et du groupe La Poste, septembre 2012).

Il semble, à dire vrai, qu'un manque cruel de repères frappe les cadres publics et, plus largement, les agents publics que la seule référence au « sens du service public » ne peut combler. Plus largement, j'avais déjà constaté cet effritement tout au long de ma carrière professionnelle. Le service de l'État et plus largement celui de la sphère publique, n'est plus la passion de servir une cause comme au début du XX^e siècle mais d'embrasser tout simplement une profession. Selon un récent sondage, « l'ensemble des Français ressentent une moindre vocation pour une carrière publique » (sondage cabinet Deloitte, octobre 2012). Le spectacle permanent donné

» par les élites politiques n'est pas de nature à donner « le moral » ni surtout l'exemple aux serviteurs de l'État.

Mais, peut-être, plus gravement la mise en cause depuis quelques années de la validité d'un secteur public, certes non exempt de critiques, a été de nature à donner l'impression que tout se vaut et que l'approche financière et monétaire est la toise ultime de l'action publique. Il ne s'agit pas d'être naïf et de nier l'importance de certains ressorts de l'action individuelle et collective mais, comme le rappelle Octavia Paz, *« quand on commence à penser que toutes les opinions ont la même valeur, il n'y a plus d'erreur ni de vérité »* (*in Le Monde des débats* – novembre 1993).

À cela, il faut ajouter le développement d'un management inspiré du secteur privé et conçu, trop souvent, non comme une technique utile de gestion mais confondant la fin et les moyens alors que le management public a sa place si on applique certaines techniques, notamment celles qui traitent de la performance sociale, à la gestion de la puissance publique[4].

Aussi, si on définit la déontologie comme l'application de règles de nature professionnelle, des prescriptions minima pour l'exercice correct de leur activité, on peut considérer qu'elles ont, en général, un fondement juridique reposant sur le statut de la fonction Publique. Mais, contrairement à ce qu'affirme avec brio Anicet Le Pors dans cet ouvrage (*in La déontologie des fonctionnaires : le plein exercice de la citoyenneté*, p. 81), ce ne saurait être suffisant pour l'exercice quotidien de sa tâche. En 1986 Christian Vigouroux qualifiait la déontologie « d'énoncé pratique des devoirs professionnels », des « principes d'action tournés vers les pratiques professionnelles ».

Marcel Pochard, directeur général de l'administration de la fonction publique à l'époque appelait de se vœux le développement de codes de déontologie (*in Revue Éthique des affaires* décembre 1996).

Si un grand code ou charte générale de déontologie n'a heureusement pas vu le jour, en revanche de nombreuses institutions ou structures se sont dotées de textes spécifiques. Les raisons de cette démarche sont variables : s'aligner parfois dans la douleur sur structures voisines (les juridictions administratives après les juridictions judiciaires), se doter d'un document d'entrée dans la fonction (l'Inspection générale de l'administration Éducation nationale après les principales Inspections générales), un événement spécifique déclencheur (la mise en examen de deux ambassadeurs, en 2005, entraîne la création d'un comité d'éthique par le ministre, en juillet 2006, suivie de la publication en mars 2011 d'un guide de déontologie).

Il n'est jusqu'au Gouvernement qui, dès sa nomination en 2012, a fait signer à ses membres une « charte de déontologie des ministres ». Il s'agit d'un premier pas intéressant mais le texte est évidemment perfectible et aurait pu, par exemple, mettre l'accent sur l'obligation de respecter la parole donnée et, dans un tout autre domaine, celui des cabinets ministériels où la réglementation peine à être respectée, faire prendre des engagements quant au nombre (refus des clandestins — moralisation des avancements de carrière).

4. ***Éthique et performance en management public*** **n° 140 – revue française d'administration publique.**

## UN APPEL À LA RÉFLEXION

Sans prétendre à l'exhaustivité, l'ouvrage *La déontologie des cadres publics* atteste de l'importance du recours aux principes déontologiques dans les trois fonctions publiques.

J'ai fait appel aux meilleurs connaisseurs de leur domaine pour expliciter la teneur des principes déontologiques en vigueur ou en discussion.

Conçu selon trois volets majeurs (études de cas — éclairages — perspectives) cet ouvrage n'est pas un manuel de recettes mais plutôt un appel à la réflexion, préalable à l'action consciente et acceptée. Il ne se substitue, en aucune façon, aux divers statuts mais il les éclaire et les complète pour l'action quotidienne.

Qu'il s'agisse de la police nationale, des magistrats, des fonctionnaires territoriaux, des gardiens de prisons ou des chefs d'établissements scolaires, des associations chargées de mission de service public, de l'hôpital, on retrouve, dans un contexte parfois différent, le même fil rouge faisant référence à quelques principes fondamentaux explicités sur un plan pratique : indépendance, impartialité, intégrité, légalité, attention à autrui et discrétion/réserve.

**Être irréprochable et exemplaire** sont ces deux qualités qui permettent d'exercer avec crédibilité toute sa responsabilité envers ses collègues, ses subordonnés et les usagers du service public.

Ces principes se retrouvent dans l'approche de pays étrangers tel le Canada, l'Italie ainsi que la Commission européenne abordée dans deux textes.

Dans tous les cas la progression vers des comportements plus « convenables » passe par le développement d'une information et d'une formation sûre et à la déontologie tant initiale que tout au long de la vie.

### Reste la question centrale : quelle est la valeur de ces chartes ou codes ?

### Quel est ce statut bizarre de « *droit souple* » ou « *soft law* » ?

Certains textes ont une visée nettement réglementaire ou disciplinaire, tels le nouveau Code de déontologie des forces de l'ordre, qui traite dans un texte unique des pratiques concernant la police et la gendarmerie (vouvoiement — fouille des suspects — identification des agents) et doit se substituer au texte de 1986, un pionnier en matière de déontologie.

D'autres textes, d'ailleurs, évitant le terme Code et préférant celui de « charte » ou « guide » relèvent plutôt de conseils de bonne conduite. Ainsi en est-il du *Guide de déontologie* du ministère des Affaires étrangères et européennes.

L'affichage, de nature à faire évoluer les comportements se réfère à des principes repris des statuts ayant une valeur juridique certaine et un certain nombre de suggestions de comportement peuvent être retenus dans des contentieux généraux ou disciplinaires. Bien plus, récemment, le Conseil d'État, pourtant traditionnellement réticent à ce droit souple vient dans l'arrêt « association pour une formation médicale indépendante » du 27 avril 2011 (n° 334396) d'annuler une recommandation de la Haute autorité de santé.

Il est très vraisemblable que ce mouvement s'amplifie dans le cadre du recours de plus en plus courant au « droit souple », thème retenu par le Conseil d'État pour son étude annuelle de l'année 2013.

Ceci n'est pas un hasard, car le mouvement vers plus de responsabilité se retrouve au plan général à un moment où l'opinion attend, certes, des serviteurs du service public un comportement sans faille mais aussi de la part de ses élus, qui comme la femme de César, Pompéia, *« doivent être au-dessus de tout soupçon »*. Aussi, la publication du rapport Jospin s'inscrit-elle dans ce contexte général.

Pour terminer sur ce point je signale le beau texte élaboré par Olivier Schrameck à l'intention des entrants à l'ENA en 2009 (pages 167 à 170). Ce texte de haute tenue devrait être affiché dans toutes les administrations publiques au même titre que l'est la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen affichée dans tous les commissariats de police.

## RAPPORT JOSPIN ET APPROCHE DÉONTOLOGIQUE

L'objet du rapport Jospin est beaucoup plus large mais je me limiterai à deux questions essentielles pour notre sujet : le non-cumul des mandats et le conflit d'intérêt.

S'agissant du non-cumul des mandats, l'opinion entend parler de cette question depuis de nombreuses années et reste sceptique sur la volonté de faire évoluer les choses. Les atermoiements récents semblent hélas lui donner raison. Ceci est grave pour la crédibilité de la parole publique et donne un bien mauvais exemple à tous mais notamment aux cadres publics, qui risquent de devenir blasés et peu motivés. Ce ne sont pas les chartes de déontologie qui peuvent changer à elles seules une telle situation. L'exemplarité est sans doute l'arme la plus efficace.

Par ailleurs, la France, persuadée de son excellence, est pourtant aussi mal placée en ce qui concerne la corruption au sens large si on se réfère au classement 2011 de *Transparency International*. Elle est 24e et régresse. L'indice pour 2012, qui vient d'être publié en décembre 2012 ne marque pas un progrès décisif puisque la France reste au 22e rang mondial et au 9e rang européen derrière les pays nordiques, l'Allemagne et la Grande Bretagne. L'ONG appelle la France à faire de la lutte contre la corruption et pour l'éthique publique une grande cause nationale ! Or, le cumul des mandats est source de création de circuits de financement discutables de la base au sommet, dans un contexte centralisé.

Yves Mény, dans un ouvrage de 1992 intitulé *La corruption de la République* met en avant les inconvénients : *« système rigide, cloisonné, centralisé qui doit être corrigé par la création de réseaux qui assouplissent les hiérarchies, franchissent les frontières »*. Il ajoute : *« tout se passe comme si les avantages fonctionnels du cumul effaçaient ses inconvénients éthiques : la solution des problèmes l'emporte sur le conflit d'intérêt potentiel »*. Peut-on être plus clair ?

### Quand la fin programmée du cumul des mandats se heurte à une forte résistance

Un petit village gaulois regroupant quelques irréductibles autour, notamment, de sénateurs a décidé de faire de la résistance contre la fin programmée du cumul des mandats. Lorsqu'ils étaient dans l'opposition la situation était évidemment plus simple et on pouvait s'en donner à cœur joie, d'autant plus que des réticents de même type existent dans le camp en face. Mais la Gauche devenant majoritaire au Sénat et à l'Assemblée nationale, plus rien ne s'oppose à faire ce qui a été claironné avec force. Cela d'autant plus que la majorité des militants du parti majoritaire est très largement pour et que le responsable du parti socialiste en fait une question de principe, ce qui est remarquable pour un parti d'élus qui se souvient parfois qu'il est aussi un parti de militants et de citoyens qui méritent quelque considération. À cela s'ajoute l'engagement du président de la République pendant la campagne.

On peut comprendre l'inquiétude des élus, surtout de ceux qu'on appelle, on ne sait trop pourquoi dans le cas précis, des « grands élus ».

On assiste donc, depuis quelques jours à une débauche d'arguments peu pertinents : trop rapide, nous n'avons rien signé, pas avant tout le monde, nous sommes indispensables et irremplaçables, on va organiser la pénurie, ce serait trahir ceux qui nous ont élus pour une durée précise, on va se couper du terrain. On pourrait multiplier les pseudo-arguments et y répondre trop aisément mais, à dire vrai, tous ces démocrates donnent l'impression, jusqu'à la caricature, qu'ils sont propriétaires de leur fonction et s'assoient allégrement sur la hiérarchie des autorités publiques et politiques alors que le débat a eu lieu à l'intérieur de leur parti.

Il y a, me semble-t-il, un large accord sur le caractère anormal de la situation française et ceci constitue un frein majeur à une démocratisation de la vie publique pour les autres semblent répondre les réfractaires.

Comment oser affirmer que la mesure n'a pas suffisamment été étudiée alors que les dix années passées ont permis de façonner un projet, à moins que les intéressés aient espéré secrètement que le temps de la mise en œuvre n'arriverait jamais.

Même si certains n'ont pas tort de dire que d'autres priorités existent, en particulier « l'emploi et la croissance », ils pourraient ajouter *« autrement difficiles à satisfaire »* oubliant à cette occasion que ne pas mettre en œuvre une telle mesure immédiatement ne peut que rendre sceptique et méfiant vis-à-vis d'engagements concernant l'emploi et la croissance.

On oublie aussi qu'une des causes essentielles des financements illicites des partis et de la corruption tient à ce cumul (voir *supra*).

Aussi, la déclaration récente selon laquelle *« pour un sénateur, quand vous n'êtes pas maire, vous n'êtes pas un des leurs »* sonne curieusement et inquiète. Peut-être est-il souhaitable de changer cela, par la loi, au nom de la morale publique.

Pourquoi les élus de tout niveau de responsabilité qui, dans la grande majorité des cas, font preuve d'une grande abnégation et qui ne bénéficient pas en retour d'une considération justifiée, donnent-ils cette image aussi désastreuse en s'accrochant à leur mandat comme s'il s'agissait de leur patrimoine ?

La commission Jospin en proposant l'interdiction du cumul d'un mandat local pour un ministre et l'incompatibilité d'un mandat de parlementaire avec tout mandat électif autre qu'un mandat local simple va dans la bonne direction.

Mais il faudrait aller au-delà et prendre des mesures d'accompagnement substantielles (statut de l'élu…) Ceci devrait conduire, non seulement, à retenir les positions annoncées par la Commission Jospin mais retenir dès maintenant, le mandat unique et une durée limitée dans le temps, et cela pour tous les élus et pas uniquement les parlementaires avec sans doute quelques atténuations pour les élus de petites communes.

Les élus actuellement en fonction y gagneraient en considération et la démocratie se porterait mieux.

Il s'agit, cette fois, de morale publique qui aurait sans nul doute un impact sur le comportement citoyen des usagers mais aussi des cadres publics.

## Prévenir les conflits d'intérêt

La Commission Jospin consacre de longs développements à ce phénomène, multiforme et prône notamment la création d'une Haute autorité de déontologie, reprenant la proposition du rapport Sauvé et sacrifiant, une fois de plus, à la fascination des constructions juridiques type « jardin à la française » La Haute autorité placée au sommet de la pyramide inspirerait un réseau de structures ministérielles ou autres et établirait un lien avec les déontologues créées dans chaque structure mais sans autre pouvoir que consultatif ou de transmission à l'autorité « compétente ».

Pourquoi imaginer un tel dispositif pour ce qui relève manifestement davantage d'un délit, voire d'un crime, que d'un écart de comportement alors que la machine judiciaire existe et les procureurs sont parfaitement aptes à traiter ces questions, pourvu qu'ils en aient les moyens. Pourquoi, si on renonce à cette suggestion, ne pas donner à cette autorité qui absorbe par ailleurs la Commission de déontologie des fonctions publiques un vrai pouvoir de sanction ?

On ne peut plus se satisfaire du rôle de l'actuelle Commission de déontologie ni renvoyer le soin de poursuites éventuelles aux assemblées quand un parlementaire est concerné, sauf à accréditer l'idée que ces questions doivent se traiter entre soi et instiller le poison du soupçon.

En revanche, la mise en place d'un dispositif ouvert « d'alertes éthiques », l'extension de certaines incompatibilités y compris pour les membres des cabinets ministériels, l'obligation de déclarations d'intérêt et d'activités pour les parlementaires et emplois supérieurs de l'État vont dans le sens d'un meilleur contrôle de certaines pratiques mais surtout peuvent avoir un rôle dissuasif. Mais la question des sanctions à prendre face à des comportements très contestables me paraît incertaine et très (trop) complexe.

Or, à hésiter entre la répression la plus grande en cas de manquement grave et la confiance du bon sens dans un domaine ou il n'y a pas de petits écarts mais simplement une entorse aux règles morales et citoyennes, on risque de donner l'impression, au mieux, de naïveté, au pire, de connivence coupable pour ceux qui sont qualifiés souvent avec une pointe de mépris « d'élites ».

Il semble cependant que l'annonce faite par le Gouvernement au Conseil des ministres du 13 mars 2013 ouvre une piste sérieuse, sous réserve de la nature des pouvoirs (consultatifs ou plus directifs ?) de la création de la Haute Autorité de déontologie de la vie publique créée par un projet de loi relatif à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique qui doit être soumis au Parlement avant l'été 2013.

Ce texte mettrait en place des dispositifs de prévention applicables aux principaux responsables publics : membres du Gouvernement, collaborateurs des cabinets ministériels, membres des autorités administratives indépendantes ;

Curieusement, les responsables publics nommés en Conseil des ministres relèveraient d'un projet rénovant les droits et obligations des fonctionnaires alors que leur proximité avec le pouvoir politique est institutionnellement une réalité.

On peut souhaiter que l'occasion soit saisie de supprimer, outre la Commission pour la transparence financière de la vie publique, toutes les structures voisines qui compliquent et entravent l'action publique.

Enfin, la transposition envisagée de ces dispositions aux parlementaires et élus locaux, notamment aux présidents d'exécutifs locaux assurerait une cohérence d'ensemble.

## De l'exemplarité des comportements

Mais, si l'on veut assainir une situation caractérisée par une grande méfiance, il faut inscrire dans la tête de tous ceux qui ont un pouvoir, élus, dirigeants et hauts fonctionnaires cette formule d'André Malraux « *On ne fait pas de la politique avec de la morale, mais on n'en fait pas davantage sans » (in l'Espoir)*.

Pour aller en ce sens, à mon avis, un premier vecteur est évidemment la formation (fonctionnaire et élus) mais surtout l'exemplarité des comportements de tous, y compris de la puissance publique en cas de manquement grave.

Ainsi, je suis étonné que le rapport Jospin n'ait pas traité de la question sensible concernant la situation qui doit être réservée aux élus ayant été condamnés par la justice. Le président de la République actuel, quand il était candidat, préconisait dans la mesure n° 49 de porter la durée d'inégibilité d'un élu condamné pour corruption à dix ans.

Même si ceci serait un progrès, je considère que, comme pour le régime d'incompatibilité, il ne faut pas se réfugier sur la difficulté de faire admettre un changement des habitudes mais faire preuve d'un grand courage, sinon, on donnera raison à De Tocqueville pour qui *« les réformes en France sont plus difficiles que les révolutions »*. Il n'y a pas place pour la moindre velléité en ce domaine. La sanction doit être implacable.

En effet, je pense qu'un élu qui a failli dans ses fonctions a rompu et trahi le lien sacré qui doit exister entre lui et ses électeurs et cela quelle que soit l'origine, qu'il se soit enrichi ou non (fait aggravant). Il n'est donc plus digne d'exercer cette fonction que le peuple attribue aux meilleurs de ses membres, volontaires je le rappelle. Il doit donc être radié à jamais. Ceci paraîtra sévère mais ne fait que reconnaître qu'il s'agit d'une fonction dont l'exigence n'est comparable à nulle autre.

Ce rapport contient des propositions fortes mais, à mon avis, reste souvent à mi-chemin par pragmatisme, par réalisme ? Cela est dommage s'agissant de questions qui ont un grand retentissement même si parfois on a l'impression que la déontologie couvre essentiellement ces débordements graves alors qu'il s'agit aussi de questions quotidiennes mais sérieuses telles que le respect dû aux citoyens, une forme de savoir vivre, un comportement digne vis-à-vis de l'argent, le non-gaspillage de fonds publics, y compris dans la recherche d'économies quotidiennes dans son travail[5].

Les responsables, tant politiques que techniques, ne peuvent prétendre être parfaits mais on attend d'eux une rectitude sans faille. On attend qu'ils soient modestes, honnêtes, courageux et compétents.

Tout manquement a un effet dévastateur sur leur image mais surtout sur celle de la démocratie qui en sort salie et suscite des comportements blasés voire hostiles, porteurs de lendemains difficiles.

## Sanctions et valorisations

L'édiction de sanctions fermes est indispensable mais insuffisante, elle doit être accompagnée de la valorisation d'actions exemplaires et aussi d'un retour aux sources du bien commun, les valeurs affichées et connues souvent insuffisamment dans une société de tolérance.

Il ne s'agit pas d'un retour à la société moralisante mais de la conviction que chacun doit avoir un comportement digne pour lui-même et l'ensemble de la société. La vertu publique doit redevenir une banalité et non une exception.

Il reste que, si nombre de ces propositions sont mises en œuvre, il peut en résulter quelque progrès dans notre société qui, après avoir usé et abusé de certains comportements, a besoin de revenir à un certain nombre de principes de base relevant de la morale laïque. La tache n'est pas impossible si on se réfère à l'exemple des pays nordiques.

Condamner certes des dérives, poser des barrières ne sera pas suffisant, aussi la volonté du ministre de l'Éducation nationale de redonner du sens à un enseignement de la morale est, sans aucun doute, porteuse de progrès pour les générations futures, à condition d'éviter le prêche ou le moralisme et de faire appel à la réflexion et à l'esprit de responsabilité.

## Un effort surhumain ?

Est-ce demander un effort surhumain à chacun que de respecter sa parole, refuser des montages déséquilibrés appelés « contrats » qui donnent des obligations sanctionnées à l'interlocuteur mais exonèrent largement le représentant des pouvoirs publics, de refuser toutes ses manipulations de pouvoir qui, sous couvert d'argument d'autorité, ne font que rarement autorité et dévalorise la parole publique portée tant par le cadre du service public que par l'élu. Bref, est-il possible d'avoir un comportement d'honnête homme ou tout simplement d'homme honnête ?

Il faut aussi, me semble-t-il, mettre en exergue les bonnes pratiques, y compris les plus simples et les plus concrètes, pour éviter la situation que résume bien Martin Hirsch : *« quand on est abstrait tout le monde s'en fiche, quand on est concret tout le monde se fâche* (in Préface de *« la déontologie des cadres publics »*). ■

5. Par exemple, se hâter par tout moyen de consommer les derniers crédits, sans utilité pressante, avant la clôture de l'exercice, attitude courante, afin d'éviter une annulation de crédits n'est pas interdit mais touche à la déontologie du comportement de l'agent qui devrait avoir conscience, surtout en période de crise, qu'il s'agit d'une attitude répréhensible de la part d'un « responsable public », comptable des moyens de la collectivité. Il serait bien peu responsable que de ne se préoccuper que des « cas réputés graves ».

# LES FORCES PUBLIQUES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE ONT-ELLES UNE DÉONTOLOGIE ?

*Auteur : **Frédéric Debove**, directeur de l'Institut de droit et d'économie de l'université Panthéon-Assas, ancien membre du Conseil national des universités*

*« Avec vous, composer le numéro de téléphone de la police, ça donne la chair de poule... »*

Me Martinaud s'adressant à l'inspecteur Gallien dans le film « *Garde à vue* » de Claude Miller (1981).

Libellé sous une forme ostensiblement interrogative, l'intitulé même de cette modeste contribution paraît *a priori* relever du registre de la provocation douteuse (universitaire et non policière) tant une réponse positive s'impose avec une mâle évidence. Pourtant, à y regarder de près, ce questionnement n'est pas si incongru, tant déontologie et sécurité semblent ne pas faire bon ménage.

Consultons, tout d'abord, pour s'en convaincre, les dictionnaires et autres lexiques juridiques. Certains, dédiés à la police, ne comportent aucune entrée spécifique au terme déontologie comme si ses deux termes ne pouvaient, en aucune circonstance, se coudoyer (Tzitzis, Bernard et Jolivet, *Dictionnaire de la police et de la justice*, éd. PUF, 2011). D'autres, plus généraux, n'abordent la déontologie qu'en référence à un ensemble de devoirs inhérents à l'exercice d'une activité libérale réglementée par un ordre professionnel (en ce sens, G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, éd. PUF). Les plus hardis des auteurs concèdent, du bout des lèvres, que les forces de l'ordre peuvent être soumises à des règles déontologiques mais que ces dernières sont très éloignées de la déontologie des juristes ! (J. Moret-Bailly et D. Truchet, *Déontologie des juristes*, éd. PUF, 2010).

Si l'on quitte les lectures savantes pour nous plonger dans le monde des séries télévisées et du cinéma, force est de constater que déontologie et sécurité entretiennent là encore des rapports pour le moins suspects : du *Commissaire Moulin* au 36 quai des orfèvres et à *Braquo* d'Olivier Marchal en passant par *Engrenages d'Alexandra Clert* sans oublier *Les ripoux* de Claude Zidi, les franchissements de la ligne jaune et les transgressions de la loi pour parvenir à la manifestation de la vérité sont légion.

« Saintement criminels » dans les fictions, les rapports entre la déontologie et la sécurité sont pareillement sulfureux lorsque l'on scrute l'histoire. Vidocq, celui qui inspira son Jean Valjean à Victor Hugo, ne scella-t-il pas officiellement les épousailles contre nature entre policiers et voyous ? Une police en gants blancs est-elle à ce point un modèle inaccessible ? Quand bien même certaines affaires médiatiques (comme la récente dissolution de la bac nord de Marseille ou bien encore la récente éviction d'un ancien haut responsable de la police judiciaire lyonnaise) témoignent ponctuellement de la persistance de dérives inacceptables, l'oxymore n'est sans doute pas aujourd'hui la figure de rhétorique la plus idoine pour caractériser la déontologie de la sécurité.

À l'aube du XXIe siècle, la déontologie (dérivée de deux mots grecs, *deon-ontos* — ce qui est convenable — et *logos* — connaissance —) repose d'abord sur un ensemble de déclarations inventoriant les droits et devoirs des forces de l'ordre (I). Ce choix des déclarations générales à vocation universelle, si cher au génie français, ne serait toutefois qu'un tigre de papier sans un système de contrôle efficace en cas de manquement (II). En nous inspirant des maximes morales de François de la Rochefoucauld, il est ainsi permis d'affirmer, au sujet de la déontologie, qu'elle promet selon ses espérances et qu'elle tient selon ses craintes.

## LA PROCLAMATION DES RÈGLES DÉONTOLOGIQUES

Ensemble de devoirs prescrits à des professionnels dans l'exercice de leur métier, la déontologie s'impose avec d'autant plus de force qu'elle s'adresse à des dépositaires de l'autorité publique et singulièrement de la force publique. Sans le sentiment, chez ces agents publics, des hauts devoirs que ce monopole de la violence légitime implique, l'État n'existerait pas (en ce sens, Christian Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, Praxis Dalloz, 2006). En donnant sens aux lois, en combattant les déviances du système policier, en offrant aux policiers et gendarmes des ressources permettant de surmonter des difficultés concrètes du métier, la déontologie renforce la légitimité de la police et corrélativement rapproche cette dernière de la population au service de laquelle elle est instituée. Simultanément « garde-fou » pour les forces de l'ordre et garantie pour les simples citoyens, les règles de déontologie policière sont, à la fois, anciennes, foisonnantes et en perpétuelle évolution.

Par opposition à l'éthique qui relève principalement de la conscience individuelle, la déontologie de la sécurité est par nature sociale et institutionnelle. Abreuvée de droit, elle dispose de lettres de créance en provenance de sources juridiques giboyeuses enveloppant toute la hiérarchie des normes. Certaines règles déontologiques ont ainsi une valeur constitutionnelle par référence à la Constitution du 4 octobre 1958, à la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 et aux principes dégagés par le Conseil constitutionnel (ainsi, pour la légalité criminelle, la présomption d'innocence, la sûreté, l'égalité de tous les citoyens devant la loi répressive, la liberté d'opinion, le droit à la dignité, l'institution d'une force publique pour l'utilité de tous et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée, etc.).

D'autres principes sont inscrits dans des textes internationaux protecteurs des droits de l'Homme comme la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le Code européen d'éthique de la police adopté par le Conseil de l'Europe en septembre 2001 ou bien encore le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois (résolution 34/69) adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979 (droit à la vie, droit de ne pas subir d'actes de torture ou de traitements inhumains ou dégradants, droit au procès équitable, respect du rôle des avocats de la défense, limitation du recours à la force, secret professionnel, probité, impartialité, et nécessaire discernement des forces de l'ordre, etc.).

Par-delà les incourtounables codes (pénal, de procédure pénale et de la sécurité intérieure) et la jurisprudence, tant judiciaire qu'administrative s'y rapportant, d'autres obligations déontologiques découlent de textes législatifs plus spécifiques, comme la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ou la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires.

Enfin, cet inventaire à la Prévert ne saurait être complet sans citer la charte du gendarme (qui accompagne fort utilement la loi du 3 août 2009 sur la gendarmerie nationale) et le Code de déontologie de la police nationale issu d'un décret n° 86-592 du 18 mars 1986, lui-même annoncé par la loi de modernisation de la police nationale du 7 août 1985. Nonobstant leur valeur juridique somme toute relative (par rapport aux autres textes susvisés), ces deux textes définissent de manière à la fois précise et pragmatique des règles de savoir-vivre et de savoir-faire essentielles, tant dans la relation de l'agent des forces de l'ordre avec le public et les institutions, que dans la relation avec sa hiérarchie (loyauté, intégrité, dignité, exemplarité, discrétion et secret professionnels, respect absolu des personnes, usage strictement nécessaire et proportionné de la force, obéissance hiérarchique dans la limite de la légalité de l'ordre reçu, etc.).

Convaincu que la déontologie d'une profession doit évoluer à mesure des propres besoins de ses membres et des mutations de la société, le ministère de l'Intérieur réfléchit actuellement à une refonte de ces deux derniers textes en un code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie nationales. Partant du constat selon lequel la confiance de la population dans la police est étroitement liée à l'attitude et au comportement de cette dernière vis-à-vis de cette même population, ce nouveau code enrichirait le corpus juridique préexistant de plusieurs concepts novateurs (sens de l'honneur et du dévouement, professionnalisme, devoir de mémoire, discernement, dignité, y compris lorsque l'agent s'exprime à travers des réseaux de communication électronique sociaux, courtoisie, proscription du tutoiement, attention particulière aux victimes, etc.). Dans le même temps, les opérations de police parmi les plus sensibles (contrôle d'identité, palpation de sécurité, port des menottes et des entraves, utilisation des fichiers) feraient l'objet de dispositions particulières destinées à les rendre raisonnablement acceptables dans une société démocratique.

## LA SAUVEGARDE DES RÈGLES DÉONTOLOGIQUES

En donnant naissance à des devoirs, la déontologie réclame d'être parfaitement acceptée par les professionnels de la sécurité auxquels elle s'adresse. Elle implique une initiation, voire une conversion, des agents de force de l'ordre à une nouvelle culture professionnelle dont les valeurs conditionnent la relation de confiance de la population envers la police. Lorsque cette acceptation intérieure est absente ou défaillante, des contrôles et des sanctions s'imposent avec d'autant plus d'énergie que les dérives policières malmènent le plus souvent les libertés fondamentales des citoyens.

Ces contrôles sont d'abord ceux auxquels procèdent l'autorité hiérarchique et l'autorité judiciaire. À ces premiers contrôles, il convient d'ajouter les audits et les enquêtes disciplinaires des différents corps d'inspection internes de l'institution considérée (Inspection générale de la police nationale, Inspection générale de la gendarmerie nationale). À ces contrôles endogènes s'ajoutent également des contrôles exogènes exercés par des autorités administratives indépendantes comme la Commission nationale Informatique et libertés (dans le domaine de l'utilisation des traitements de données à caractère personnel) ou la Commission nationale des interceptions de sécurité (en ce qui concerne les écoutes téléphoniques).

Par opposition à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et au Conseil national de l'information statistique (CNIS), dont le champ de

» compétences est par définition sectoriel, le Défenseur des droits dispose d'une compétence transversale pour veiller à la protection des droits et libertés et promouvoir l'égalité. Issue de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 (art. 71-1 de la Constitution) complétée par les lois organique (n° 2011-333) et ordinaire (n° 2011-334) du 29 mars 2011, le Défenseur des droits est une autorité administrative indépendante, de rang constitutionnel. Ses missions regroupent celles qui étaient auparavant dévolues à quatre anciennes autorités administratives indépendantes : le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).

Aisément accessible (saisine directe et gratuite sans filtre parlementaire, suppression du délai de recevabilité des réclamations), armé de pouvoirs juridiques étendus (autosaisine, pouvoirs d'investigation allant de la simple demande d'explications par écrit au contrôle physique sur place en passant par des auditions et des communications de pièces, droit d'intervention devant les juridictions administratives, civiles ou pénales pour faire valoir ses observations, droit de « suite » sur les recommandations qu'il prononce en l'absence de réaction des pouvoirs publics ou d'insuffisance de réponse, possibilité de publication d'un rapport spécial) et doté d'un collège dédié à la déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits s'efforce depuis sa création de creuser le sillon tracé par l'ancienne Commission nationale de déontologie de la sécurité (elle-même instituée par une loi du 6 juin 2000).

En forte augmentation (doublement des réclamations reçues entre 2010 et 2011), l'action du Défenseur des droits s'inscrit essentiellement dans une double démarche marquée du sceau de l'impartialité, de l'indépendance et de la transparence : il s'agit, dans un premier temps, de se prononcer sur la réalité du manquement allégué à la déontologie de la sécurité avant, le cas échéant, de formuler dans un second temps des recommandations ou des propositions de réformes relevant de son champ de compétences.

Eu égard à la diversité des saisines, la CNDS, comme le Défenseur des droits ont pu, d'ores et déjà, relever des manquements dans tous les domaines de l'action policière et gendarmique : la sécurité publique, la police aux frontières, la rétention des étrangers, la sécurité routière, la police judiciaire, le maintien de l'ordre, etc. Au titre des manquements professionnels les plus récurrents, l'usage illégitime ou disproportionné de la coercition occupe une place de choix (fouille intégrale, palpation de sécurité ou menottage par trop systématique, usage inopportun de gestes techniques professionnels d'intervention, gestes de contrainte – comme le décubitus ventral – excessivement prolongés, violences gratuites, recours inapproprié aux armes, qu'il s'agisse d'armes à feu, de lanceurs de balle de défense, du pistolet à impulsion électrique de marque Taser – en mode contact notamment – ou bien encore de gaz lacrymogène) étant observé que certaines réclamations se rapportent à des blessures graves ou à des décès au cours ou à la suite d'une intervention des forces de l'ordre (voir, notamment, les décisions n° 2009-207, 2010-142 et 2010-175).

Par-delà ces pratiques abusives, ce sont parfois des actes d'enquête qui sont sujets à caution au regard de leur régularité juridique. À plusieurs reprises, la CNDS et le Défenseur des Droits ont, en effet, eu l'occasion de dénoncer des irrégularités en matière de contrôle d'identité, de vérifications d'identité, de garde à vue, de perquisitions, de dépôt de plainte (ou plutôt de son refus) ou bien encore de reconduite à la frontière (voir en dernier lieu, la décision n° 2011-113 au sujet des migrants de Calais).

Alors que certains manquements constatés trouvent leur origine dans une méconnaissance de la règle juridique (ce qui soulève des questions en termes d'encadrement et de formation professionnelle), d'autres s'expliquent par la partialité de l'enquêteur, sa déloyauté, son manque de diligence ou à l'inverse son trop grand empressement (voir, notamment, la décision n° 2006-7 relative au drame de Clichy-sous-Bois dans laquelle la CNDS condamne le choix du moment et des modalités de conduite de l'audition d'une victime d'électrocution dont le pronostic vital n'était pas engagé).

Dès lors qu'il constate des manquements individuels à la déontologie de la sécurité, le Défenseur des droits est parfaitement habilité à demander des poursuites disciplinaires à l'autorité de tutelle (en l'occurrence le ministre de l'Intérieur). Si les faits considérés sont susceptibles de recevoir une qualification pénale, la saisine du procureur de la République est, en revanche, privilégiée.

Lorsque la répétition de manquements à la déontologie résulte de l'inadaptation de la norme juridique ou des pratiques collectives, le Défenseur des droits préconise régulièrement aux pouvoirs publics des réformes permettant de mettre un terme à leur renouvellement. En même temps qu'elles s'expriment sous différentes formes (recommandations, rapports et bilans d'activité), ces préconisations alimentent les réflexions des administrations concernées et se traduisent, le plus souvent, par des modifications législatives ou réglementaires comme celles visant à mieux encadrer la garde à vue (loi du 14 avril 2011 et circulaire du ministre de l'Intérieur du 11 mars 2003), les fouilles à nu (loi du 24 novembre 2009), le menottage, les palpations et les fouilles de sécurité (note du DGPN en date du 9 juin 2008), l'emploi du pistolet à impulsion électrique (instruction d'emploi du 9 janvier 2006) ou bien encore l'inventaire des objets détenus par un suspect au moment de son placement en garde à vue (notes DGGN en date respectivement du 25 juin 2010 et du 27 juin 2011).

Convaincu que la confiance de la population, essentielle dans une société démocratique, ne s'obtient que par des comportements respectueux du pacte républicain, le Défenseur des droits s'est enfin fortement impliqué dans le débat florentiniste sur les pratiques des contrôles d'identité en y consacrant, non seulement, un rapport mais, également, un séminaire international (octobre 2012). En dressant un état des lieux objectif des « contrôles au faciès » en France et à l'étranger, en scrutant minutieusement les dispositifs permettant d'en endiguer l'usage (identification de l'agent, remise d'un récépissé anonyme ou nominatif, etc.), le Défenseur des droits témoigne ainsi de son attachement au rayonnement et de la diffusion des préceptes déontologiques au sein des pratiques et du droit de la sécurité. Gageons que la richesse de ses travaux servira à éclairer les arbitrages définitifs que les pouvoirs publics seront amenés à prendre dans les semaines et mois à venir.

Comme le Roi-Soleil rayonnait de sa toute-puissance sur ses sujets, la déontologie doit darder de ses rayons l'ensemble des pratiques policières, y compris les plus sombres. C'est à cette condition que la police sera respectable, respectée et sans doute mieux aimée. ■

# LE TEMPS EST VENU D'INTRODUIRE UNE DÉONTOLOGIE DANS LES MÉTIERS DE L'ENSEIGNEMENT

*Auteur : **Eirick Prairat**, Université de Lorraine, Institut universitaire de France (IUF)*

L'instabilité croissante des situations de travail, l'affaiblissement des prérogatives statutaires, ou encore la lente érosion de la légitimité traditionnelle de l'École, sont autant d'éléments qui militent aujourd'hui en faveur de l'introduction d'une déontologie dans les métiers de l'enseignement. La perspective minimaliste, défendue dans la dernière section de cet article, est sans doute la forme de régulation la plus appropriée au fait du pluralisme qui caractérise le monde enseignant actuel.

## QU'EST-CE QU'UNE DÉONTOLOGIE PROFESSIONNELLE ?

Précisons déjà ce point. Une déontologie est un ensemble de normes et de recommandations propre à une profession et censé garantir la qualité du service qu'elle doit rendre. Elle n'a pas une vocation spéculative mais une visée pratique en définissant un socle commun de règles et de principes. Mais on ne comprend vraiment ce qu'est une déontologie, c'est-à-dire que l'on en mesure vraiment les enjeux, que si nous complétons cette définition par une réflexion sur les fonctions (Prairat, 2009, 19-20). Elle répond en fait à une triple demande.

### Définir une identité professionnelle

Tout d'abord, elle participe à la définition d'une identité professionnelle en précisant, par-delà la spécificité d'un champ d'activité, l'ontologie d'une pratique. Qu'est-ce que bâtir pour un architecte ? Qu'est-ce qu'informer pour un journaliste ? Qu'est-ce que prodiguer des soins pour un médecin ? Qu'est-ce qu'enseigner aujourd'hui dans l'école de la République ? Une déontologie est toujours un texte qui, *in fine*, tente de répondre à la question *« quid ? »* (Qu'est-ce que ?).

### Faciliter la décision et l'engagement

Elle sert également à organiser un groupe de professionnels en lui donnant des points de repères pour s'orienter dans des contextes de travail difficiles. Loin d'être un carcan qui les enferme, elle est un guide pour assumer une responsabilité en acte, trouver des réponses à ce qui ne va plus de soi ou à ce qui n'est jamais vraiment allé de soi. Ainsi envisagée, elle n'est nullement un instrument de disciplinarisation même si, en raison de sa dimension collective, elle est inévitablement marquée par un certain formalisme.

### Moraliser les pratiques

Enfin, elle précise les bonnes pratiques. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, de jeter l'anathème sur certaines pratiques pédagogiques et à dicter à rebours le « pédagogiquement correct », mais d'identifier les pratiques douteuses, ambiguës ou illégitimes pour ne retenir que celles qui méritent d'être retenues car elles ont fait leurs preuves. À la limite, une déontologie n'invente rien mais se contente d'interdire ou de valider des régularités déjà à l'œuvre dans les pratiques. Dans toutes professions, il y a des choses à faire et à ne pas faire. En ce sens, elle est une sorte de sagesse collective issue des débats qui ne cessent de traverser et travailler une profession.

## PERTINENCE SOCIOLOGIQUE

Affirmer l'intérêt de la perspective déontologique c'est en décliner les bénéfices, et pour les professionnels et pour les usagers. Présentons brièvement quatre grandes raisons.

### Définir l'espace de l'agir qualifié

Face à la dispersion extensive et à l'accroissement potentiel des tâches liées à la complexification des activités professionnelles, une déontologie permet de fixer ou de réaffirmer les contours d'une pratique professionnelle. Elle précise et, par là même, stabilise les tâches assignables en droit à un professionnel. Même si, entre le droit et le fait, entre le prescrit et le réel, il y a toujours un écart ; l'argument n'en garde pas moins sa pertinence. La mise au jour de ce que l'on peut appeler le domaine de définition d'une pratique devient un enjeu d'autant plus important que les professionnels ont à s'articuler à d'autres professionnels appartenant à d'autres branches d'activité. Lorsqu'une coopération professionnelle s'établit dans un contexte fortement hiérarchisé, les ajustements se font généralement de manière autoritaire et unilatérale. Mais, lorsque cette coopération mobilise des professionnels qui n'entretiennent entre eux aucun rapport de subordination, les arrangements s'établissent de manière tâtonnante et incertaine. C'est dans cette seconde situation que l'exigence de délimitation se révèle utile car, en produisant de la lisibilité, elle facilite les accords et les ajustements. Une déontologie définit ce que Gilbert Vincent appelle « l'espace de l'agir qualifié » (2001, 50).

## Donner une garantie juridique

Les enseignants, comme tout fonctionnaire, bénéficient d'une protection juridique. Cela dit, on assiste à une montée progressive du nombre des affaires, même si les chiffres restent modestes eu égard au nombre de jeunes scolarisés (Prairat, 2009, 93-102). Le fait nouveau est que les parents n'hésitent plus, aujourd'hui, à contester en justice la plus banale des décisions scolaires. Nous entrons dans une société où tend à exister, sur le modèle américain, une incrimination juridique virtuelle permanente. Une déontologie en définissant la compétence en termes d'obligations de moyens et non de résultats – en prescrivant, dans certaines situations, des protocoles à suivre et dans d'autres des comportements à éviter – travaille à distinguer l'échec de la faute et à restaurer l'échec comme issue toujours possible d'une situation. En séparant clairement l'échec de la faute, elle tend à dissiper les recours intempestifs au droit pour résoudre les conflits et les malentendus. Si l'objectif n'est pas atteint ou si la situation tourne mal, cela ne saurait *a priori* être imputé au professionnel, surtout s'il a fait ce qu'il devait faire, mais aux circonstances, à la malchance, à la logique même de l'événement. Dans une « société de plaignants », une déontologie fonctionne comme un dispositif qui tend à réduire les risques de recours en rendant visible ce qui devait être normalement et minimalement fait dans telle ou telle situation.

## Réaffirmer l'autorité magistrale

L'argument part d'un constat partagé : le déficit croissant de légitimité du statut dans les sociétés de l'évaluation. Être titulaire était jadis synonyme de savoir-faire ; le titre était perçu comme la garantie indiscutable de compétences. C'est ce lien analytique statut/compétences qui est aujourd'hui en train si ce n'est de se défaire tout au moins de se distendre, c'est cette équation que l'on conteste volontiers avec, disons-le, une primauté accordée à la compétence, entendue comme aptitude à mobiliser et à combiner *in situ* des ressources inscrites dans des contextes complexes et originaux. La personne compétente est celle qui sait construire des réponses pertinentes pour gérer une pluralité de situations professionnelles. Dès lors que le statut n'immunise plus contre le soupçon ou le discours réprobateur de l'incompétence, le professionnel est alors – situation inédite – dans l'obligation réitérée de faire ses preuves, de signifier de manière ostentatoire qu'il est compétent. Une déontologie est un trait d'union qui réarticule statut et compétences. C'est une arme anti-soupçon qui repose sur l'attestation, ou plus exactement, sur la mise en acte dans une extériorité visible d'un ensemble de comportements attendus.

## Répondre à l'exigence de transparence

Depuis quatre à cinq décennies, nous assistons à une lente érosion de la légitimité traditionnelle de l'école. Jadis, la noblesse de ses missions – transmettre des univers symboliques et former le citoyen – suffisait à la garantir. La manière dont celle-ci s'acquittait de sa tâche était l'objet d'une attention plutôt distante. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. L'école ne peut plus faire l'économie d'une information sur son projet, son mode de fonctionnement, ses résultats, ainsi que sur les procédures disciplinaires qu'elle met en œuvre. Cette demande de transparence exige de l'école un ajustement à deux niveaux. Le premier regarde le fonctionnement de l'établissement : préciser les projets et les objectifs, expliciter les modes d'organisation et les dispositifs de régulation… Le second concerne les acteurs dans leur pratique quotidienne. Quelles sont leurs prérogatives, leurs tâches, leurs obligations de service, ce qu'ils doivent faire et ne pas faire ? C'est moins une conformité didactique qu'une lisibilité déontologique qui est aujourd'hui exigée des professeurs (Prairat, 2002, 138-151).

# L'OPTION MINIMALISTE

Dans cette dernière section, nous voudrions définir les contours d'une déontologie enseignante et avancer l'idée de minimalisme déontologique. Rappelons que si une profession n'est ni une association (un rassemblement volontaire de personnes), ni une communauté (un groupe de personnes partageant une même conception du bien), elle n'en a pas moins un élément fédérateur : son utilité publique. Ce qui relie les membres, au sein d'une profession moderne, n'est pas l'improbable convergence des vocations mais ce que les agents ont à faire ensemble *hic et nunc*. Une déontologie enseignante doit donc comporter un préambule qui énonce dans ses grandes lignes les missions et décline les valeurs (respect, éducabilité, responsabilité…) attachées à leur exercice. Cela étant, l'option minimaliste que nous défendons obéit à trois principes.

## Un principe de sobriété normative

Les normes ne doivent pas être trop nombreuses. Il doit s'agir d'un texte court articulé autour de quelques articles clefs, d'un texte de référence sur lequel on peut prendre appui pour s'orienter et faire des arbitrages.

## Un principe de stabilité

Les obligations ne doivent pas être « chimériques » mais raisonnables pour pouvoir être imposées à tous. Ce qui est ici en jeu est moins une exigence de réalisme qu'une requête de stabilité, au sens où l'entend Rawls. Pour ce dernier, des institutions justes sont dites stables lorsqu'elles permettent d'acquérir « un sens suffisant de la justice » et peuvent faire l'objet d'un consensus dans une société plurielle (2006, 179-183). Une déontologie ne travaille pas à faire des saints mais à donner à l'ensemble des membres d'une profession un sens suffisant de la morale. La réflexion et l'agir éthiques requièrent toujours, ne l'oublions pas, « une morale déjà là qui lui donne son contexte de sens » (Canto-Sperber, 2001, 73).

## Un principe de neutralité

Enfin, le minimalisme déontologique est une option qui fait silence sur l'excellence pédagogique et sur les mobiles de l'engagement professionnel ; c'est-à-dire sur ce qui atteste de l'irréductible diversité qui définit aujourd'hui la communauté enseignante. Tel est le paradoxe d'une déontologie moderne : être structurée à partir d'un lieu vide. ■

**Bibliographie**

Canto-Sperber M. (2001) *L'inquiétude morale et la vie humaine*, Paris, PUF.

Prairat E. (2009) *De la déontologie enseignante*, Paris, PUF.

Prairat E. (2002) *La lente désacralisation de l'ordre scolaire*, Esprit, 290, 138-151.

Rawls J. (2006) *Libéralisme politique*, Paris, PUF.

Vincent G. (2001) *Responsabilités professionnelles et déontologie*, Paris, L'Harmattan.

# COMMENT CONCILIER ÉTHIQUE, RESPONSABILITÉ ET EFFICACITÉ

*Auteur : **Général Benoît Royal**, responsable du recrutement de l'armée de terre. Chercheur associé au sein du pôle éthique et déontologie du Centre de recherche des écoles de Saint-Cyr Coëtquidan (CREC)*

L'existence d'une incompatibilité entre l'éthique et l'efficacité a souvent été évoquée, suggérant à travers elle que, pour pouvoir atteindre un objectif dans le cadre d'une action donnée, un homme en situation de responsabilité pouvait – devait éventuellement – s'affranchir de certains principes de comportement éthiques. À l'heure où les questions de bonne gouvernance et d'honnêteté font plus que jamais l'objet de débat de société à l'instar de la véritable crise morale que traverse la France actuellement, cette question prend une acuité toute particulière.

## ÉTHIQUE DE RESPONSABILITÉ *VERSUS* ÉTHIQUE DE CONVICTION

La question du comportement du décideur dans l'exercice de la responsabilité nous renvoie en effet à des débats philosophiques déjà explorés et à la délicate notion « d'éthique de responsabilité » développée par Max Weber au début du siècle dernier. Il la décrivait ainsi : « Il est indispensable que nous nous rendions clairement compte du fait suivant : toute activité orientée selon l'éthique peut être subordonnée à deux maximes totalement différentes et irréductiblement opposées. Elle peut s'orienter selon l'éthique de la responsabilité ou selon l'éthique de la conviction[1]. » En synthèse, Max Weber expliquait que l'éthique de conviction, plutôt théorique, se heurte au quotidien à des réalités quelquefois opposées qui contraignent l'individu exerçant de lourdes responsabilités à une certaine résignation, l'obligeant à moduler ses principes éthiques personnels. Dans la prolongation de cette approche, les États – structures exerçant les plus hautes responsabilités – disposeraient du « monopole de la violence physique légitime » et il y aurait lieu de distinguer une « éthique de responsabilité » d'une « éthique de conviction ».

Cette approche est-elle encore défendable aujourd'hui, après les sinistres expériences des totalitarismes, notamment du nazisme, et devant l'évidence des ravages occasionnés tant par le déficit que par l'excès de pouvoir de l'État ? Une telle différenciation ouvre en effet la voie à la mise en place de “restrictions” sur des principes qui n'en souffrent pas. Il y a donc un risque important de justifier n'importe quelle dérive *a posteriori* au nom de la responsabilité exercée.

## LA FIN JUSTIFIE-T-ELLE LES MOYENS ?

L'exercice du métier militaire dans sa configuration la plus intense, qui est celle de l'opération de guerre, peut permettre de trouver des éléments de réponse à ces questions posées à tous niveaux de la hiérarchie, telles que les soldats français ont pu les vivre au cours des dernières décennies, que ce soit en ex Yougoslavie, en Côte d'Ivoire, en Afghanistan, au Liban, ou encore au Mali. Il suffira ensuite de décliner ces réflexions dans d'autres environnements spécifiques de l'État pour faire des parallèles pertinents au profit des agents publics. Pour le militaire donc, la question se pose dans les termes suivants : « pour remplir sa mission, la fin justifie-t-elle les moyens, y compris inacceptables, tant au regard de la loi que de la morale militaire ? ».

## L'ENJEU DE L'ÉTHIQUE SUR LE PLAN MILITAIRE

L'expérience mais aussi la maturité des peuples, par leur exigence de moralité et de transparence, nous apprennent que ces deux notions ne peuvent plus être opposées et qu'elles sont définitivement imbriquées. En effet, sur le plan militaire, l'enjeu de l'éthique consiste aujourd'hui à élaborer une morale dans la guerre, qui soit adaptée aux conflits contemporains sans pour autant dénaturer le recours à la force. Il s'agit donc de concilier humanité et emploi de la force dans l'exercice des responsabilités de soldat. La victoire militaire aujourd'hui n'a de sens que si elle a été légitimée par l'acceptation des populations. Cette acception est le gage de la réussite, et une telle vérité n'est pas uniquement valable pour la chose militaire comme nous l'avons expliqué précédemment et le lecteur est engagé à décliner cette réflexion à l'aune de ses responsabilités en transposant ces constats à son propre référentiel professionnel.

Cette vérité s'appuie sur trois réalités tangibles.

## LES VALEURS DÉFENDUES PAR NOS SOCIÉTÉS

La première exigence éthique repose sur la prise en compte des valeurs défendues par nos sociétés que nos concitoyens demandent de respecter, y compris dans le fracas des combats.

En effet, quand un soldat choisit de porter les armes de la France, il devient dépositaire d'un héritage culturel national. Ce véritable patrimoine lui a été laissé par tous ceux qui sont passés avant lui dans les mêmes responsabilités et lui rappelle que lorsqu'on devient militaire,

» on devient détenteur et dépositaire d'un droit exorbitant : celui de l'emploi de la force légale contre autrui pouvant aller jusqu'à tuer dans des cas qui ne sont pas uniquement des cas de légitime défense. Or ce droit est soumis à des contraintes (droit de la guerre ou droit des conflits armés) et des obligations (droit humanitaire) dont il faut accepter les exigences sous crainte d'aller à l'encontre de l'idée même de progrès de la civilisation. Le penseur Pascal ne fut pas le dernier à nous rappeler cette exigence du droit : « la force sans le droit rend la vérité abjecte ». Le respect du droit et de la règle établie est d'ailleurs la toute première et la plus universelle des règles éthiques. Certains parleraient plutôt alors de déontologie du métier.

Mais le droit ne peut pas tout et c'est là que l'éthique prend sa place car elle dépasse la déontologie. En effet, le droit encadre, régule, limite et – dans les cas extrêmes – juge l'action violente, mais il ne fixe pas de règles de comportement précises sur la façon de conduire les affrontements. L'éthique va plus loin, elle fait appel à des valeurs personnelles, des valeurs morales qui sont des piliers de références sur lesquelles les décisions se construisent.

2. Témoignage du chef de bataillon Bonnemaison, aujourd'hui général de division.

3. Opération des Nations unies en Somalie.

4. Engin Roues Canon 90 : char léger à roue avec un canon de calibre 90.

5. Véhicule de l'Avant Blindé : véhicule de transport de troupe légèrement blindé.

6. Véhicule Léger de Reconnaissance et d'Appui, autrement dit un camion de transport de troupe.

## Témoignage Mogadiscio, 1993 : le respect des valeurs françaises au combat

Les combats de Mogadiscio[2] en 1993, offrent une très belle illustration de ce respect des valeurs françaises au combat.

*« **Le 5 juin.** Une unité pakistanaise vient d'être décimée. La manière employée est une première dans l'histoire militaire contemporaine. Le général Aydiid, l'un des hommes forts de Mogadiscio, le plus rebelle sans doute aux actions de l'ONUSOM[3], envoie femmes, enfants, adolescents et hommes non armés sur le contingent pakistanais ; la foule manifeste avec l'exubérance que l'on connaît aux Africains, se rapproche du contingent, l'entoure, envahit son dispositif. Celui-ci tire en l'air pour se dégager. Et soudain, dans la foule, des Somaliens armés ripostent : pour tuer. Une lutte acharnée de plusieurs heures conduira à la mort de nombreux soldats pakistanais.*

***Le 12 juin.** L'ONU a décidé de réagir. Pendant la nuit, des avions de combat américains détruisent les centres de détention d'armement d'Aydiid, sitôt occupés par les unités pakistanaises, italiennes et le groupement français. (...)*

***Le 17 juin.** L'opération arrive à son apogée. L'ONUSOM va lancer son offensive majeure contre les quartiers du général Aydiid. Italiens et Marocains formeront un cordon autour des Pakistanais qui fouilleront l'objectif. Les Français qui contrôlent l'axe du 21 octobre serviront de force de réaction rapide. Le déploiement est achevé pour 5 heures du matin.*

*Dès 6 heures, des tirs violents éclatent dans les quartiers d'Aydiid au centre de la ville, quartiers résidentiels aux larges rues bordées d'élégantes maisons, le plus souvent à deux étages ; les toits servant de terrasses sont cintrés de hauts murs qui offrent protection et secret. Les partisans du général Aydiid ont afflué à la faveur de la nuit, se retranchant dans les maisons et sur les toits d'où ils tirent sur les Pakistanais et les Marocains qui ripostent courageusement.*

*Mais bientôt, le commandant marocain est tué, son second blessé, leurs troupes attaquées de toutes parts. Les Français vont intervenir pour les dégager. Il est 8 h 30.*

*Les renseignements nous parviennent, confus et contradictoires : les Marocains sont là, non, ils sont ici ! Les rebelles occupent l'Hôpital Général, enfin, peut-être, on ne sait pas très bien... Vous pouvez rejoindre la zone par cet axe, non, la foule a construit un barrage sur l'itinéraire, il faut passer par cet autre chemin... Mais le temps presse, les pertes marocaines croissent. Mon chef de corps décide finalement d'aborder les positions amies par l'itinéraire qui offre les plus grands champs de tir, propices aux ERC 903 Sagaie et aux armes lourdes de nos véhicules VAB[4] et VLRA[5].*

*Un deuxième échelon – une section sur véhicule blindé VAB et une section sur camion VLRA – tiendra le carrefour de l'hôpital militaire, prêt à recueillir le premier échelon.*

*La dernière section sera en recueil au carrefour de l'académie militaire, d'où quelques snipers nous harcèlent, depuis une heure déjà. Nous ne pouvons riposter efficacement : l'académie est squattée par des dizaines de familles et il est hors de question d'ouvrir le feu dans de telles conditions. Peu importe, l'armée française a l'habitude de ce genre de situation qui exige sang-froid et modération : il ne faut pas s'offusquer de ce qui peut ressembler à de la passivité mais qui, en vérité, relève de cette loi non écrite, merveilleux héritage de l'humanisme militaire français, qui suggère que tout doit être fait pour privilégier la vie.*

*Il est 9 h 00 : c'en est fini de la passivité. Le premier échelon s'est déployé sur le grand découvert au nord des quartiers d'Aydiid, dominé par les hauts bâtiments des trois hôpitaux que tiennent les rebelles. Il concentre immédiatement sur lui tous les feux, ce qui permettra aux Marocains de se désengager au bout d'une heure.*

*Il faut imaginer ce spectacle surréaliste de tirs furieux qu'observe avec curiosité une foule nombreuse, accoudée aux balcons des hôpitaux ou assise aux marches du stade, inconsciente du danger, insensible sans doute au spectre de la mort voisine, et qui sert, aux tireurs ennemis, de bouclier humain et de martyrs pour l'opinion internationale au cas où*

-> *l'envie nous prendrait de tirer aveuglement. Mais c'est notre fierté que de n'avoir jamais tiré sans être absolument certains de ne pas blesser d'innocents. Cela explique la durée des combats, près de trois heures, alors qu'il eût été si facile de tirer un obus explosif dans une maison et de rendre au diable la monnaie de sa méchanceté.*

*Il est 9 h 00 encore quand le deuxième échelon, en arrivant au carrefour qu'il est censé occuper discrètement, tombe dans une embuscade aussi spontanée qu'efficace, l'échelon de tête ayant été surpris dans le dos. Nous sommes pris sous un feu croisé violent d'armes légères, de mitrailleuses et de lance-roquettes antichar. Les personnels ont débarqué des véhicules et ripostent, appuyés par les mitrailleuses des VAB. Très vite, nous avons un, deux, puis trois blessés. Une solution s'impose, la plus audacieuse mais qui peut s'avérer être la plus efficace. Il s'agit de s'emparer de la position la mieux tenue par les rebelles qui connaissaient leurs lettres puisque c'est la meilleure : les hauts bâtiments de l'hôpital militaire.*

*C'est l'assaut de la section du capitaine Y. Maison par maison, elle progresse sur 150 mètres pour atteindre enfin le bâtiment principal, qu'il faudra conquérir ensuite pièce par pièce. À cette occasion deux rebelles enverront un civil non combattant – une femme – récupérer l'arme d'un sniper abattu par des tireurs d'élite de la section. Lâcheté suprême ? Non, simplement une autre philosophie de la guerre. Il a fallu se résoudre à tirer… dans le fusil. Bientôt, le bâtiment est pris et les assaillants s'enfuient.*

*Pour conquérir l'hôpital, il nous aura fallu trois heures – qui ont semblé trois minutes – l'excellent soutien renseignement des hélicoptères, beaucoup de chance et toute la vaillance de nos hommes, dont, certains n'avaient pas sept mois de service. Mais il aura fallu aussi quatre blessés dont un touché en pleine tête par un sniper et la mort de trente rebelles. (…)*

*Il nous restera des images fortes : depuis les regards fouillant un bâtiment aux fenêtres trop nombreuses et obscures, au tireur d'élite qui neutralise le sniper interdisant un couloir depuis une heure, de ces rires hallucinants des enfants qui croient à un jeu, de cette femme qui risque sa vie pour un fusil au conducteur du chef de corps poussant sa jeep à l'abri entre deux blindés, ou de ce marsouin blessé par balle au pied qui refuse d'être évacué, jusqu'au soupir du Marocain qui voit arriver la France.*

*Il nous restera des leçons réapprises : il faut tenir les hauts ; tenir un carrefour c'est tenir le point qui le domine ; en ville le danger est sur 360 degrés ; un chef calme c'est une troupe calme ; on commande face au terrain et s'il le faut en tête ; ou un bon assaut ne vaut que par de bons appuis, etc.*

*Mais il nous restera surtout la légitime fierté d'avoir combattu en homme et non en bête, avec discernement et sans haine, contre des gens qui pourtant ne nous aimaient guère, comme l'aurait fait chaque unité française, mais aussi comme seule sait le faire, peut-être, l'armée française. »*

### « L'éthique, c'est d'abord le souci des autres »

Pour évoquer la qualité du comportement humain, Kant a même poussé la réflexion à un niveau supérieur, celui d'une universalité des valeurs. En effet, il pensait qu'une action sera moralement acceptable si elle peut être universalisée, c'est-à-dire s'il est attendu que tous les êtres humains l'appliquent, en toutes circonstances et sans tenir compte des conséquences. Il a défini ainsi ce qu'il appelle le "concept de l'impératif". Il l'a énoncé pour la première fois en 1785 dans *Fondation de la métaphysique des mœurs* à travers une formulation célèbre : « Agis toujours de telle façon que tu traites l'humanité dans ta propre personne et dans celle d'autrui, non pas seulement comme un moyen, mais toujours aussi comme une fin en soi ».

Deux siècles plus tard, Roger-Pol Droit, philosophe contemporain fait le lien entre cette approche et l'éthique en expliquant à juste titre que « l'éthique, c'est d'abord le souci des autres. Car l'existence des autres, les multiples relations entre eux et moi, constituent le point de départ le plus universel de toutes les formes d'éthique[7] ».

## L'IMPÉRATIF ÉTHIQUE : UN GAGE DE RÉUSSITE

Le deuxième constat est étroitement lié à l'efficacité stratégique tactique dans les conflits actuels. Il montre que l'impératif éthique n'est non seulement pas un frein mais qu'il est même devenu un gage de réussite.

En effet, au cours des dernières décennies, la guerre a profondément changé de nature et l'intérêt opérationnel passe aujourd'hui d'abord par la maîtrise de l'emploi de la force et son adaptation au plus juste niveau de proportionnalité. Il ne s'agit plus de détruire l'adversaire mais de le contraindre à changer d'attitude. Le témoignage de ce jeune lieutenant au Tchad dans les années soixante-dix en donne une belle illustration.

7. Roger Pol Droit, *L'éthique expliquée à tout le monde*, Éditions du Seuil, 2009.

8. Témoignage recueilli auprès du général de corps d'armée M. Stouff (retraité). Il était lieutenant à l'époque.

**Témoignage**

**Tchad, années soixante-dix : contraindre l'adversaire, ne pas le détruire**

*« Je commande[8] un poste isolé dans le centre du Tchad, à 150 km de piste du poste de commandement (PC) de mon capitaine. Outre ma section composée de quarante-six soldats français aguerris et disciplinés, en opération depuis près d'un an, la compagnie est aussi composée d'une section de l'armée tchadienne commandée par des sous-officiers français et d'une section de garde nomade entièrement dédiée à la protection de la sous-préfecture locale.*

*Ces dernières semaines, la situation a bien évolué grâce à l'engagement militaire qui porte enfin ses fruits. Les principales bandes rebelles qui paralysaient le pays et terrorisaient la population dans toute la moitié sud du Tchad ont quasiment disparu. Des signes de ralliement des derniers rebelles sont observés, les principales routes et pistes du pays sont à nouveau sécurisées, les dispensaires ouvrent leurs portes : ce beau pays commence à revivre. Pourtant quelques bandes armées violentes subsistent encore. Organisées en groupes disparates de quelques dizaines d'hommes mal équipés, elles ont perdu tout contact avec le FROLINAT (FROnt de LIbération NATional du Tchad) dont le PC est basé à Tripoli en Libye. Nous poursuivons donc les opérations de pacification dans notre secteur.*

*Ce jour-là, ma section a pisté une bande rebelle estimée à une trentaine d'hommes. Bien entraînés à ce type d'opération, nous parvenons assez rapidement à la fixer. Les rebelles tchadiens se sont réfugiés dans un grand bosquet d'épineux. Embusqués face à face, armes braquées les unes vers les autres, nous sommes pratiquement les yeux dans les yeux.*

*Ma supériorité ne fait aucun doute. La situation tactique, notre puissance de feu, l'entraînement de mes hommes et leur détermination m'assurent une conclusion rapide et fatalement meurtrière. Mes hommes savent tout cela. Ils attendent mon ordre avec une discipline de feu exemplaire. Ils espèrent – je le sais – une action d'éclat que je tarde à déclencher. J'hésite… La solution de facilité consisterait à lancer l'assaut. Je réalise combien il est plus facile au chef de dire "feu" plutôt que "ne tirez pas". Nous sommes séparés par une distance d'environ deux cents mètres. Le temps semble suspendu. Nous nous observons longuement… Quelque chose m'interpelle : pour une fois, les rebelles n'ont pas cherché à fuir comme c'est généralement le cas. Je prends le temps de la réflexion.*

*Je pense à l'esprit de ma mission. Pourquoi sommes-nous ici ?*

*Je pense à ce qui a motivé ma vraie vocation de soldat…*

*Alors, en toute conscience, je prends ma décision.*

*Je ne sais pas vraiment où cela va me conduire mais je suis très déterminé. J'appelle mon interprète tchadien et lui demande de me suivre. Avec des yeux incrédules, il me voit confier mon pistolet mitrailleur à mon radio et lui donner l'ordre de rester sur place. Puis, désarmé, je me lève et je pars à la rencontre des rebelles en marchant lentement. Mon interprète me suit, complètement terrorisé. Je franchis la distance qui me sépare des rebelles. Rien ne semble bouger. Arrivé à portée de voix, je demande à parler à leur chef. Un grand Tchadien à l'allure décidée me rejoint bientôt. Il ne porte pas d'arme lui non plus. Nous échangeons quelques mots et rapidement commençons à parlementer…*

*Après le temps de la discussion, sans tirer un seul coup de feu, la bande rebelle finira par rendre les armes en totalité. La mission sera remplie sans tuerie, sans violence, sans bruit… Mieux, cette bande rebelle se ralliera complètement. Quelque temps plus tard, elle sera même transformée en garde nomade, intégrée dans l'armée régulière et servira ses nouveaux chefs avec une grande fidélité.*

*Cet épisode est, bien sûr, passé inaperçu et n'a pas été reconnu comme une action d'éclat. Il a pourtant profondément marqué ma mémoire d'un souvenir dont, en toute modestie, je suis particulièrement fier. »*

## Le poids des médias

À cette évolution sur le sens de l'action militaire, s'ajoute une réalité devenue incontournable dans ces conflits dits de 4e génération : le poids des médias. En effet, le rôle des médias est devenu central et les guerres ne se gagnent plus sans l'agrément des opinions publiques et des populations dont dépend la légitimité des soldats sur le terrain. Or, obtenir l'adhésion des populations consiste notamment à leur renvoyer l'image d'une force militaire exempte de tout reproche ou du moins de toute intention de comportement indigne. En effet, outre les populations du pays où le militaire intervient, l'enjeu de la légitimité touche aussi les populations des États qui soutiennent l'action militaire. Dans les deux cas, il s'agit de gagner la bataille de l'opinion[9]. Il faut bien comprendre que l'erreur ou la « bavure » d'un combattant élémentaire aujourd'hui – démultipliée par les relais médiatiques – peut, dans certains cas, conduire à perturber – voire à faire échouer – la stratégie globale de l'opération entière. C'est la raison pour laquelle, afin de préserver tant la liberté d'action de la force que sa légitimité, chaque militaire en situation de commandement doit absolument se considérer comme un relais médiatique potentiel de cette légitimité.

Aujourd'hui, la confidentialité de l'action publique n'existe plus. L'omniprésence de la bulle médiatique dans tous les domaines de la vie et le rétrécissement des distances par la technique a transformé le monde en village médiatique. Toute décision, toute action publique finissent par être connues, écoutées, décryptées et jugées au tribunal du peuple. Si ces décisions sont en accord avec les valeurs partagées, elles pourront être vraiment efficaces. Dans le cas contraire, elles prendront le risque d'être rejetées. Dans cette perspective, la vision du terme est essentielle. Trop souvent, la recherche de l'efficacité tactique à tout prix à court terme, peut conduire à prendre des décisions contraires à l'éthique dont les conséquences se paient dans le long terme. Ce fut le cas de l'emploi de la brutalité et de la torture au cours de la bataille d'Alger. La bataille fut gagnée, mais la guerre fut perdue. Ainsi, les succès obtenus sur le terrain s'avéreront inutiles puisque les choix politiques qui s'ensuivront, conduiront finalement aux accords d'Évian sans qu'aucun bénéfice durable – stratégique ou politique – ne puisse être tiré des victoires à Alger ou dans le djebel. Pire, il se déclenchera une profonde crise morale interne et une considérable dégradation de l'image de l'armée dans l'opinion publique française.

L'histoire nous apprend ainsi que la seule recherche de l'efficacité immédiate aux dépens de la réflexion morale du décideur, porte inéluctablement en germe l'échec politique de l'action, quand ce ne sont pas d'inévitables réactions de rejet ainsi expliquées sinon justifiées.

### L'exemplarité du chef

La troisième exigence de comportement touche à la notion jamais démentie d'exemplarité du chef.

L'exemplarité est un mot quelquefois galvaudé dont on oublie trop souvent la force et l'impérieuse exigence pour un chef dans l'exercice de ses responsabilités. En effet, si le chef exerce son autorité et transmet son éthique par la parole, il les transmet aussi et surtout par son exemplarité. En s'offrant comme modèle, il permet de prouver que l'idéal à atteindre est réalisable. L'exemple qu'il montre alors, pour muet qu'il soit, est le plus puissant instructeur que l'on connaisse. Son école est celle de la vie où l'enseignement se donne par l'action, toujours plus convaincante que la parole. Il s'agit de montrer que dans tous les domaines se rattachant à l'exercice de la force comme l'acquisition de la légitimité, la réussite opérationnelle et le respect du droit : il y a plus à gagner à être exemplaire qu'à être violent.

Dès lors, les subordonnés développent naturellement une large empathie avec leur chef. Cette imitation des comportements permet d'effacer les doutes dans des domaines où l'éducation manque et aide à se forger des certitudes, y compris des certitudes morales, ce dont les hommes ont justement le plus besoin. C'est ainsi que l'action par empathie permet d'acquérir des convictions.

Être un bon chef nécessite une rigueur de tous les instants. Le moindre acte quotidien qui conduit à déroger à la règle générale, même de façon anodine, décale le responsable de la ligne modèle, alors qu'il est attendu comme la référence dans tous les domaines. L'impact de son comportement prend une dimension essentielle lors des missions opérationnelles car c'est précisément à ce moment-là que le chef confirme sa légitimité aux yeux des hommes qu'il commande. Il se doit donc de s'y être tout particulièrement préparé. Dans des conditions opérationnelles potentiellement déstabilisantes, l'exemplarité éduquée dès le temps de paix est cruciale. La confiance née de la relation de mimétisme entre le chef est d'autant plus nécessaire que la situation est difficile. L'attente des subordonnés envers le chef s'accroît et ce dernier devient le pôle de stabilité vers lequel les hommes se raccrochent à tout moment. Le chef est un recours permanent. Il représente la normalité face à l'absurdité des situations et à la perte de sens. Il est un point de repère intangible en cas d'isolement. Il explique avec obstination la finalité de la mission et redonne en permanence du sens à l'action.

Le témoignage qui suit illustre parfaitement l'exigence d'exemplarité d'un chef dans une situation sur le point de basculer. Nous sommes au Rwanda, au cours de l'opération "Turquoise", en 1995[10].

Ainsi, à celui qui est vraiment à la hauteur de sa tâche, à celui qui établit son autorité par l'exemple, ses hommes répondront par la confiance et tendront à calquer leur conduite sur la sienne. C'est par le chemin de l'éthique et de l'exemple donné que le chef sera reconnu comme un modèle et une référence. Ce sera d'ailleurs la plus haute de ses satisfactions morales et souvent la plus belle de ses récompenses.

9. Général Benoît Royal, *La guerre pour l'opinion publique*, Economica, 2012.

10. Fourni par le colonel François Lecointre.

**Témoignage**

#### Rwanda, 1995 : l'exigence d'exemplarité d'un chef

*« Ma compagnie est engagée dans le cadre de l'opération "Turquoise" au Rwanda.*

*Rapidement, nous nous sommes trouvés en situation de devoir établir une zone humanitaire sûre et de devoir protéger les Hutus, les responsables des massacres donc, qui étaient poussés vers l'exode, vers Goma, où il y avait eu une épouvantable épidémie de choléra. Nous nous sommes donc retrouvés dans cette situation paradoxale qui consistait à être à la fois ceux qui cherchaient les tueurs hutus, auteurs des exactions et des horreurs perpétrées depuis plusieurs semaines tout en protégeant les quelques Tutsis survivants en essayant de les sortir des situations d'encerclement dans lesquelles ils se trouvaient. Mais en même temps nous devions protéger des populations Hutus qui refluaient vers nous pour venir mourir du choléra chez nous. Tout cela se faisait, pour partie, en liaison avec les organisations humanitaires, à travers des relations assez compliquées et dans un cadre général dont la compréhension était d'autant moins facile que la situation évoluait rapidement, avec des changements extrêmement rapides et radicaux. Les soldats s'interrogeaient en permanence sur le sens de notre mission et il nous fallait sans cesse expliquer et essayer de clarifier notre action.*

*La zone dont nous étions responsables s'étendait sur une superficie de 300 à 400 kilomètres carrés, ce qui est énorme pour une compagnie d'infanterie composée de cent vingt hommes.*

*Un jour, avec l'une de mes sections, alors que nous tentions de remettre en état un dispensaire dans un village, nous avons découvert un charnier de bébés. Une trentaine de petits corps ressortaient du sol et malgré l'horreur de cette découverte, nous avons dû procéder à un nouvel ensevelissement pour éviter toute contagion. Le lendemain de cette scène très difficile, la population du village s'est emparée d'un homme présenté comme un des acteurs de ce massacre d'enfants. Elle s'apprêtait à se faire vengeance et à le lyncher mais j'ai demandé à le récupérer. Devant le refus de la population j'ai donné l'ordre à la section de s'interposer. Ma section a donc été récupérer cet homme et l'a protégé bien qu'il ait été signalé comme un assassin des bébés dont ils avaient enterré les corps la veille.*

*Je suis arrivé une heure après sur zone et j'ai découvert que l'homme qui avait été extrait de la foule était attaché en plein soleil. De plus, à chaque fois qu'un de mes soldats passait à côté, il lui donnait un grand coup de pied dans les côtes. Il ne recevait évidemment pas d'eau malgré la chaleur et mes soldats n'attendaient qu'une chose : qu'il meure de soif ou qu'il tente de s'évader pour pouvoir l'abattre.*

*Je ne savais pas s'il était réellement coupable et personne n'en avait donné la preuve. S'il l'avait été, ce n'était pas à nous de jouer les justiciers et s'il était innocent, il était de notre devoir de le protéger. Il avait donc objectivement droit à notre protection et nous avions l'obligation de respecter sa dignité d'homme, qu'il soit coupable ou non.*

*J'ai donc dû intervenir et expliquer à mes hommes la raison de leur action de protection. J'ai découvert et compris à cette occasion, à quel point il est aisé de se laisser prendre à ce sentiment de vengeance, à cette violence que nous apportent la guerre, la mort et les crises. »*

## L'ÉTHIQUE « APPLIQUÉE »

L'éthique "appliquée" pour atteindre l'efficacité réelle : une façon de concilier l'éthique de conviction et l'exercice pratique des responsabilités.

La responsabilité du chef militaire, ici fondamentalement pragmatique, peut être qualifiée d'efficacité "réelle". Ceci signifie que la fin ne justifie pas les moyens, mais ce sont bien les moyens qui vont permettre une fin au juste niveau d'efficacité, parce que ces moyens sont précisément en accord avec les attentes. Cette approche de l'efficacité réelle impose une vision de long terme qui diffère de celle du succès tactique immédiat. Elle réclame une hauteur de vue qui vise le but ultime et pas uniquement l'étape du moment. La responsabilité, l'efficacité et l'éthique sont fondamentalement liées sur le terrain et ne peuvent pas être opposées. C'est pourquoi, pour répondre à ceux qui les opposent, il est aujourd'hui possible de proposer une notion plus subtile que celle de l'éthique de responsabilité : celle de « l'éthique appliquée[11] » que nous décrit Roger Pol Droit : « l'éthique ne se construit pas facilement. Elle se heurte à des hésitations, des tensions, des labyrinthes en quelque sorte. (…) En éthique appliquée, il n'y a jamais de solution toute prête et définitive. Il faut inventer, essayer, retoucher. Il y a finalement, au meilleur sens du terme, un bricolage de l'éthique appliquée. »

Par exemple, pour un militaire qui possède des convictions religieuses, le simple fait de tuer déroge déjà à la règle première des grandes religions « tu ne tueras pas ». Accepter de tuer c'est déjà ne plus être dans la conviction. En revanche, s'imposer de combattre en ne tuant que lorsque cela est nécessaire et en restreignant sa violence à chaque fois que c'est possible permet de trouver une façon de respecter ses convictions, voire de donner du sens à la dérogation faite. C'est à l'homme responsable de trouver en lui-même les voies pour assumer ses charges car il est toujours très dangereux de déclarer « être en devoir » de dégrader des principes au nom d'une « éthique de responsabilité ». L'éthique de responsabilité porte en elle des risques de dérive extrêmement élevés car c'est la tentation d'accepter que "la fin justifie tous les moyens" ; c'est la possibilité de privilégier l'efficacité tactique à tout prix dont nous avons montré la stérilité à long terme.

11. **Roger Pol Droit, *L'éthique expliquée à tout le monde*, Éditions du Seuil, 2009.**

On peut encore illustrer l'éthique "appliquée" par un autre exemple historique : en son temps, évoquant la pratique de la justice, Aristote, déclarait que les juges en charge de responsabilité devaient se servir de la même règle que les architectes. Chez les Grecs, cette règle n'était pas rigide comme une règle en bois. C'était une règle de plomb, donc d'une certaine souplesse et capable de s'adapter à des formes diverses, comme pour mesurer la courbe d'un portique ou les reliefs d'une colonne. Mais cette règle était la même et mesurait la même longueur. L'éthique suit le même modèle. Son adaptation peut se faire par la réflexion et la discussion – bien souvent dans le tâtonnement et dans l'hésitation. Il s'agit d'adapter la règle mais pas de la modifier ou d'en changer. Dans la réalité, aucune question éthique ne se pose de manière globale. La question concerne toujours des événements particuliers, des environnements différents, des rapports à l'autre chaque fois renouvelés. Tout type de situation nécessite une sorte d'ajustement où il faut tenir compte d'une quantité de variables. C'est tout particulièrement valable dans les métiers où l'exercice des responsabilités est important et dans lesquels la décision influence directement le devenir des individus et leur intégrité physique ou morale.

## SUR LE CHEMIN DE LA RÉUSSITE

En conclusion, projetons-nous au-delà de l'approche purement militaire de cette réflexion sur l'éthique, la responsabilité et l'efficacité, et substituons aux mots « chef », « militaire », « combat » et « mission », ceux de « manager », « responsable », « action » et « objectif ». Il est, dès lors, aisé de décliner ce raisonnement à tout environnement de responsabilité, quel que soit le domaine de la société dans lequel il s'exerce : politique, finance, commerce, médecine, justice, police, etc.

L'action publique – comme l'action privée – a besoin de sens, et plus le lieu de son exercice est hiérarchiquement élevé, plus il exige une éthique irréprochable. « Noblesse oblige » nous apprend l'adage ; « Responsabilité oblige » nous renvoie notre miroir de chef responsable.

Certes, la finalité de l'action publique n'est pas exclusivement l'honnêteté ni l'éthique mais aussi la réussite ; cependant l'efficacité de l'action et l'exemplarité de son exécution sont aujourd'hui devenues consubstantielles et c'est heureux. La première des responsabilités du chef est celle de la réussite de sa mission, l'éthique lui offre un chemin pour y parvenir, à lui de savoir l'emprunter. ■

# SUR L'AVIS N° 2012/10 DU 1ER FÉVRIER 2013 DU COLLÈGE DE DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

*Auteur :* ***Pascale Gonod,*** *professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris 1), membre de l'Institut universitaire de France*

Lors de l'édiction de la Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative, un regret avait pu être formulé, celui que certaines questions ne soient pas abordées par ce document, et à titre d'illustration, il était fait état du phénomène de mise en disponibilité des membres du Conseil d'État partis exercer une activité dans des cabinets d'avocats, soulignant combien cette question déontologique paraissait à plus d'un titre problématique : « voir un membre de la juridiction administrative occuper tour à tour des fonctions de juge et d'auxiliaire de justice ne peut que heurter le justiciable, sans compter le malaise susceptible de naître chez le juge d'avoir à dialoguer avec un avocat qui est un ancien collègue. Si l'on s'en tient aux seules exigences de l'apparence, il est curieux que des questions qui s'y rattachent ne soient pas explicitées dans la charte »[1].

Reste que de telles questions paraissaient alors devoir être « assurément à l'avenir objets de réflexion pour le collège de déontologie »[2] tant la confiance et le respect que la fonction de magistrat doit inspirer aux justiciables participent de l'indépendance de la juridiction administrative[3]. Ce dernier n'a pas tardé, en effet, à prendre position sur cette question par un avis n° 2012/10 du 1er février 2013[4].

**Avis n° 2012/10 du 1er février 2013**
***(www.conseil-etat.fr)***

*« Bien que, en l'état de sa rédaction actuelle, la Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative ne traite pas de la situation de ceux qui sont placés en position de disponibilité, le collège de déontologie estime qu'il lui appartient de prendre en compte les activités que ces derniers sont susceptibles d'exercer dans la mesure où elles peuvent être de nature à porter atteinte à la dignité de leurs anciennes fonctions ou affecter le fonctionnement et l'indépendance de la juridiction administrative.*

*L'inscription au barreau d'un magistrat administratif en disponibilité dans le ressort du tribunal où il a exercé ses fonctions il y a plus de huit ans ne paraît nullement, en elle-même, de nature à emporter de tels risques. Cependant, eu égard aux activités exercées plus récemment par l'intéressé en position de détachement auprès d'autorités locales, il lui est suggéré de faire preuve de vigilance et de réserve dans les relations qu'il sera appelé à avoir comme avocat avec ce tribunal et de s'abstenir de traiter des affaires en lien avec celles qu'il a pu connaître durant l'exercice de ces activités. »*

1. C. Vigouroux et P. Gonod, « À propos de la Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative », entretien, AJDA, avril 2012, p. 875.

2. Ibid.

3. Voir notamment, C.Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, 2nde éd., Dalloz, 2013 ; G.Canivet et J.Joly-Hurard, *La déontologie du magistrat*, 2nde éd., Dalloz, 2009.

4. Sous cette curieuse numérotation : voir www.conseil-etat.fr. Le site reproduit le texte de la Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative et les avis rendus par le collège qu'elle institue.

Cet avis suscite quelques questionnements, en particulier quant à l'articulation entre les exigences de l'indépendance de la juridiction administrative et l'exercice par le juge du métier d'avocat d'un côté, et d'un autre côté quant au positionnement du collège de déontologie dans la démarche déontologique engagée au sein de la juridiction administrative.

Le magistrat (sinon auteur, du moins concerné par la saisine) dispose d'une réponse claire et nette à son interrogation : « L'inscription au barreau d'un magistrat administratif en disponibilité dans le ressort du tribunal où il a exercé ses fonctions il y a plus de huit ans ne paraît nullement, en elle-même, de nature à emporter de tels risques » (soit porter atteinte à « la dignité de [ses] anciennes fonctions » ou « affecter le fonctionnement et l'indépendance de la juridiction administrative »). Sans connaître les détails du cas à l'origine de la saisine, mais dès lors que l'on compare cet avis avec, par exemple, les dispositions de l'article 9-1 du statut de la magistrature judiciaire[5], la réponse apportée à la demande peut paraître raisonnable ou n'appeler aucune remarque particulière. Cet article, prévoit en effet que « les magistrats et anciens magistrats ne peuvent exercer la profession d'avocat, (...) ou travailler au service d'un membre de ces professions dans le ressort d'une juridiction où ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de cinq ans. ». Pourtant, l'analogie comporte ici des limites : les deux ordres juridictionnels comptent respectivement un nombre très inégal de juridictions et l'effectif des juges l'est tout autant. Cette situation suppose que les problèmes susceptibles de naître de l'exercice du métier d'avocat par un juge en position de disponibilité ne puissent se poser dans des termes étroitement comparables. Et d'ailleurs, cela explique assurément que cette disposition ne soit pas applicable aux membres de la Cour de cassation.

De plus, l'avis du 1er février 2013 présente cette singularité d'apporter une réponse de portée objective à une situation individuelle.

En effet, eu égard à la lettre de l'avis, semble être adoptée une position de principe relative à cette nouvelle forme de « pantouflage » consistant pour un membre de la juridiction administrative à être placé en position de disponibilité afin d'exercer des fonctions d'avocat, possiblement plus rémunératrices. Quand bien même l'on prenne en considération la mention, qui renvoie à une situation d'espèce *in concreto*, du délai courant entre l'exercice de la fonction de magistrat et l'inscription au Barreau (« il y a plus de huit ans »), l'on ne saurait méconnaître une autre mention, soit, « en elle-même ». C'est donc objectivement que la situation soumise à l'examen du collège ne porterait à ses yeux aucune atteinte à « la dignité de leurs anciennes fonctions [des membres de la juridiction administrative] » ou n'« affecter [ait] le fonctionnement et l'indépendance de la juridiction administrative ». On remarque de plus que le collège a donné publicité à cet avis, ce que la Charte l'invite à faire si le collège l'« estime être de nature à éclairer l'ensemble des membres de la juridiction administrative ».

La solution adoptée n'allait pas de soi, et l'auteur de la saisine avait nécessairement des doutes sur ce point, puisqu'il semble, eu égard à la rédaction de l'avis, que ce soit cette question qui figure au cœur de la sollicitation du collège, et non celle, dont ce dernier paraît s'être saisi, ayant trait aux activités exercées par l'intéressé lors de la période de son détachement[6]. L'affirmation que formule l'avis laisse dubitatif, sauf à considérer qu'aucune discussion sur la situation concernée n'existe. Ce qui, comme chacun sait, est inexact.

Tout d'abord, même s'il existe encore manifestement des hésitations à aborder cette question délicate publiquement et de front, il serait vain de chercher à convaincre qu'aucun débat n'y est relatif, autant chez les juristes universitaires que chez les juristes praticiens, qu'ils soient juges ou avocats. Ensuite, il y a lieu de considérer la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, et notamment les enseignements de la solution Sacilor-Lormines du 9 novembre 2006[7]. Cette dernière affaire a retenu l'attention pour ce qui est de la compatibilité avec l'article 6-1 de la Convention de la dualité fonctionnelle du Conseil d'État ; mais elle comporte un autre aspect, d'ailleurs à l'origine du recours porté à la Cour de Strasbourg, soit l'atteinte au droit à un tribunal indépendant et impartial du fait de la nomination d'un membre du Conseil d'État dans un ministère adversaire de la requérante dans de nombreux litiges, quelques jours seulement après la décision définitive rendue à son encontre par une formation de jugement du Conseil d'État où siégeait précisément ce membre du Conseil d'État. Pour la Cour européenne des droits de l'homme, il ne pouvait être considéré comme neutre vis-à-vis de la requérante, les pourparlers relatifs à cette nomination étant antérieurs à la décision juridictionnelle et à la délibération ayant précédé son adoption. C'est pourquoi, le juge européen attaché à la « confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer aux justiciables » (& 60), estime que la requérante pouvait avoir « *a posteriori* des doutes objectivement fondés quant à l'impartialité et l'indépendance de la formation de jugement » (& 69) dans lequel siégeait le membre du Conseil d'État en cause. Que l'on y adhère ou non, il existe une « théorie des apparences », et elle est sanctionnée par la Cour de Strasbourg. Aussi, quand bien même le collège estimait que la situation concrète qui lui était soumise n'y était pas contraire, il apparaît audacieux de formuler une « règle » (certes non juridique) générale et abstraite susceptible d'être comprise comme telle et appliquée à de multiples situations, et par suite propre, sinon à encourager, du moins à ne pas décourager, ces nouvelles modalités de « sortie » des fonctions exercées au sein de la juridiction administrative. S'il existe certes des règles propres à assurer l'indépendance et l'impartialité de la formation de jugement dans l'élaboration d'une décision juridictionnelle dans un cas d'espèce, telles la récusation ou l'abstention volontaire, au-delà, il est probable que la pratique ici en cause vienne ternir l'image générale que peut livrer d'elle-même la juridiction administrative. De plus, si tant est qu'on la conçoive comme ne portant pas atteinte à l'indépendance de la juridiction administrative, la question de savoir si l'exercice par un juge administratif en position de disponibilité du métier d'avocat est susceptible d'altérer son organisation ou son fonctionnement mérite d'être posée : l'hypothèse de membres d'une formation de jugement ne souhaitant pas siéger dans une affaire où un ancien collègue plaide n'est point d'école et pourrait conduire à une multiplication des abstentions volontaires propres à entraver le processus juridictionnel.

5. Ordonnance du 22 décembre 1958 n° 58-1270 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

6. Ce point ne sera pas ici abordé ; voir l'avis ci-après reproduit.

7. RFDA 2007, p. 342, commentaire J-L. Autin et F. Sudre.

Au demeurant, si la déontologie des membres de la juridiction administrative vise à renforcer la confiance que mettent les justiciables en particulier, les administrés et les citoyens en général, dans la justice administrative, en veillant au plus près au respect de son indépendance, en revanche, la sanction de cette indépendance relève prioritairement de l'ordre juridique. C'est pourquoi, il était peut-être délicat pour le collège d'intervenir, *a posteriori* et avec sa seule autorité morale, sur une situation d'espèce née d'une décision administrative individuelle prise sur demande de l'agent public : la mise en disponibilité pour convenances personnelles n'est en effet pas de droit, et un contrôle de l'exercice d'une activité « inopportune » par le bénéficiaire de la disponibilité au cours de cette période est possible[8].

Mais alors, pourquoi le collège n'a-t-il pas décliné sa compétence et n'a-t-il pas, s'il le jugeait utile, saisi l'occasion pour user d'un autre de ses pouvoirs, celui de recommandation et de proposition que lui octroie la Charte ?

Pour être en mesure de formuler son avis sur la difficulté objet de la saisine, le collège a dû préalablement étendre le champ de sa compétence : « Bien que, en l'état de sa rédaction actuelle, la Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative ne traite pas de la situation de ceux qui sont placés en position de disponibilité, le collège de déontologie estime qu'il lui appartient de prendre en compte les activités que ces derniers sont susceptibles d'exercer dans la mesure où elles peuvent être de nature à porter atteinte à la dignité de leurs anciennes fonctions ou affecter le fonctionnement et l'indépendance de la juridiction administrative ». Il est en effet certain que la question des membres de la juridiction administrative placés en position de disponibilité n'est pas visée par la Charte, laquelle charge en effet le collège d'éclairer sur « l'application des principes et bonnes pratiques rappelés dans le présent document ». Le collège n'était aucunement contraint de procéder à cette interprétation ; en s'y livrant, il montre qu'il n'estime pas vénielle ou accessoire la question déontologique qui lui est posée.

On peut défendre cette extension de compétences en s'appuyant, et sur la nature de la Charte (sorte de document d'ordre intérieur dont la nature est incertaine et qui, de ce fait, pourrait autoriser une souplesse plus grande dans l'interprétation que ne l'est celle d'une norme juridique), et sur le moteur de la démarche déontologique que concrétise la Charte. On peut aussi ajouter que, quand le collège pouvait aisément décliner sa compétence et ce faisant éviter d'avoir à répondre à une demande sur un sujet complexe et objet de débats, il n'hésite pas à prendre les habits d'accompagnateur de bonnes pratiques que lui confie la Charte. En revanche, l'instrument mis en œuvre par le collège peut paraître inapproprié, principalement parce que la Charte invite le collège à « émettre, de sa propre initiative, des recommandations [la] précisant ou [la] complétant (...) ou toute proposition d'évolution lui paraissant souhaitable ». En d'autres termes, la Charte reconnaît au collège une compétence pour intervenir au-delà des questions qui constituent son texte même, afin d'en assurer le caractère évolutif qui est consubstantiel à la Charte. Sans compter que la mise en œuvre du pouvoir de recommandation et de proposition est propre à permettre une combinaison entre les compétences juridiques hiérarchiques et disciplinaires et l'intervention déontologique du collège, et ce faisant à assurer le respect de leurs champs de responsabilité respectifs. Car c'est bien à l'autorité qui autorise la mise en disponibilité à vérifier la compatibilité des fonctions que le magistrat entend assurer avec les exigences du fonctionnement et de l'indépendance de la juridiction administrative.

Il y a aussi quelque paradoxe de la part du collège à procéder à une extension de compétence pour résoudre un cas concret par la voie de l'avis, de surcroît en formulant une « règle » à portée plus générale que le cas soumis, quand il dispose par ailleurs d'un instrument plus adapté – la recommandation ou la proposition – permettant d'étendre les principes et bonnes pratiques relevant de la déontologie pour faire évoluer la Charte. Le positionnement du collège dans cette espèce est très ambigu, et il n'est pas certain que la confusion à la base de l'élaboration de l'avis œuvre en faveur de la magistrature morale du collège qui doit assurer la légitimité et l'autorité de ses interventions. À moins que cette singulière posture ne soit qu'une manière d'appeler les autorités compétentes à se saisir de la question. ■

**8.** Voir respectivement l'article 44 de la loi du 11 janvier 1984 et l'article R.135-9 CJA. Pour les magistrats judiciaires, voir 1) Article 9-2 de l'Ordonnance de 1958, qui prévoit, entre autres : « Le magistrat en disponibilité ou qui demande à être placé dans cette position doit, lorsqu'il se propose d'exercer une activité privée, en informer préalablement le garde des sceaux, ministre de la Justice. La même obligation s'applique pendant cinq ans au magistrat ayant définitivement cessé ses fonctions. Le garde des sceaux, ministre de la Justice, peut s'opposer à l'exercice de cette activité lorsqu'il estime qu'elle est contraire à l'honneur ou à la probité, ou que, par sa nature ou ses conditions d'exercice, cette activité compromettrait le fonctionnement normal de la Justice ou porterait le discrédit sur les fonctions de magistrat. » ; 2) le Recueil des obligations déontologiques des magistrats (en ligne sur le site du Conseil supérieur de la magistrature).




Crédit photo : Christophe Brachet

# FOCUS Fonctions publiques de l'État et territoriale

Sommaire

# Déontologie et discipline

*Auteur :* ***Serge Salon****, Inspecteur général honoraire des postes et télécommunications*

**La discipline n'est pas partie intégrante de la déontologie mais a des liens étroits avec elle justifiant qu'il en soit question dans ce numéro. La déontologie traite des obligations, la discipline de la sanction des obligations, un thème inévitable car il ne saurait y avoir d'obligations sans sanctions.**

**La discipline participe donc du droit de punir, dévolu par la Constitution, à l'un des trois pouvoirs de l'État, s'agissant de la société globale, pour assurer la sécurité, le respect des biens, des droits et des libertés, l'ordre public, et reconnu, par la loi, aux plus hauts responsables des administrations et des établissements publics, pour garantir le respect des règles qui régissent le fonctionnement de ces institutions mais aussi, par la jurisprudence, à tout « chef de service » en raison des responsabilités afférentes à cette qualité. Dans le premier cas, l'action mise en œuvre est l'action pénale, dans les autres cas, il s'agit de l'action disciplinaire.**

La différence des objectifs de ces procédures a pour conséquence que celles-ci, engagées à l'encontre d'une personne sur la base des mêmes faits sont indépendantes l'une de l'autre (CE 30 juillet 2003, Houlle, req. n° 232238, rec. T 835 ; 27 mai 2009, Hontang, req. n° 319493, AJDA 2009-1070) et qu'en toutes circonstances, elles appliquent des règles différentes, qu'il s'agisse de l'incrimination, de la peine, de la conduite de l'action répressive.

## L'incrimination

Le principe de la légalité des incriminations constitue l'un des principes fondamentaux du droit pénal, longtemps désigné dans les manuels par l'adage : « pas d'incrimination sans texte ». En droit disciplinaire, ce principe n'a pas été formellement consacré. L'article 29 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires se borne à déclarer que : « Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale ».

Les fautes professionnelles ne sont pas définies de façon exhaustive par les textes, comme il est de règle en droit pénal. La jurisprudence considère comme une faute professionnelle tout acte susceptible de porter atteinte au bon fonctionnement du service. Il peut s'agir d'un acte contraire aux obligations strictement fonctionnelles du fonctionnaire ou d'un acte de sa vie privée mais qui peut avoir des conséquences sur son image ou sur celle du service auquel il collabore (CE 15 juin 2005, M. Charles X. req. n° 261691 : « Le comportement d'un fonctionnaire… en dehors du service peut constituer une faute de nature à justifier une sanction s'il a pour effet de perturber le bon déroulement du service ou de jeter le discrédit sur l'administration »).

Il appartient à l'autorité compétente, sous le contrôle du juge, d'apprécier, au cas par cas, si un acte ou un comportement est effectivement contraire aux obligations de l'agent et, s'il en est ainsi, de définir lui-même l'incrimination et de prendre la décision d'engager une procédure en vue de l'application d'une sanction. Pour cela, un code de déontologie est un auxiliaire précieux.

L'infraction punissable peut être constituée par un fait unique ou plusieurs faits. Les infractions cumulées au cours d'une période plus ou moins longue peuvent être de même nature ou de nature différente. Dans le premier cas, la réitération des faits constitue une circonstance aggravante. Dans le cas du cumul d'infractions diverses, on applique le principe de la peine la plus forte.

Le droit disciplinaire ignorant la prescription de l'action répressive, l'ancienneté d'un fait répréhensible n'est jamais susceptible de faire échapper son auteur à une sanction

La règle selon laquelle il ne peut y avoir plusieurs sanctions pour les mêmes faits est un principe général du droit qui s'applique dans le droit disciplinaire (CE 23 avril 1958, Cne de Petit-Quevilly).

## La peine

Comme le droit pénal, le droit disciplinaire applique le principe fondamental selon lequel il ne peut y avoir de peine sans texte. Il s'agit là d'un principe de valeur constitutionnelle (Cons. Const. 17 janvier 1989, RFDA 1989-215, note Genevois). La peine disciplinaire, comme la faute, revêt un caractère « fonctionnel » en ce sens qu'elle ne frappe le fautif que dans ses intérêts de carrière. Il s'ensuit qu'elle diffère essentiellement de la sanction pénale.

Il existe dans le statut général une échelle des peines disciplinaires susceptibles d'être prononcées. Ces peines sont classées selon leur degré de sévérité de l'avertissement à la révocation. Toute mesure de caractère disciplinaire prise à l'encontre d'un fonctionnaire sans être au nombre de celles que prévoit le statut est entachée d'illégalité. Certaines mesures, qui ne figurent pas parmi les sanctions statutaires mais présentent le caractère d'une sanction car elles portent atteinte en fait à la situation professionnelle de l'intéressé, sont qualifiées par le juge de sanction disciplinaire déguisée et sont considérées comme irrégulières dans la mesure où elles ont été prises sans observation des garanties disciplinaires (CE 5 avril 1996, Lecourt, req. n° 144017).

Il en est de même d'un changement d'affectation comportant une modification importante dans la nature des fonctions exercées par un fonctionnaire et dans ses conditions de travail motivé par la volonté de sanctionner un comportement jugé répréhensible (CE 18 juillet 2011, M. Da Silva, req. n° 334426).

Ne constituent pas une sanction disciplinaire de « sévères observations » adressées à un fonctionnaire, un refus d'intégration, une décision mettant fin à un détachement…

## Corrélation entre la faute et la sanction

En droit pénal, les textes établissent toujours une corrélation entre la faute et la sanction qui laisse au juge peu de marge d'appréciation de la condamnation qu'il doit prononcer. Il n'en est pas de même en droit disciplinaire. Il appartient donc à l'autorité compétente de choisir, sous le contrôle du juge, dans la liste des sanctions possibles celle qui lui parait la mieux adaptée à la nature et à la gravité de la faute.

Avant 1978, le Conseil d'État refusait que la gravité de la sanction par rapport aux faits reprochés soit discutée devant le juge de l'excès de pouvoir. Celui-ci devait donc se limiter au contrôle de l'exactitude matérielle des faits poursuivis et de leur qualification juridique. C'est par un arrêt du 9 juin 1978 (Sieur Lebon, *AJDA* 1978-573, concl. Genevois) que la Haute Assemblée a accepté pour la première fois de vérifier que l'appréciation de la gravité de la sanction prononcée par rapport à la faute commise n'était pas entachée d'une erreur manifeste. Elle n'est pas allée jusqu'à reconnaître au juge le pouvoir de se substituer à l'autorité administrative compétente pour désigner la sanction appropriée. Il s'ensuit que, dans le cas d'une annulation contentieuse de la sanction pour erreur manifeste d'appréciation, il appartient à l'autorité administrative compétente, après avoir exécuté la décision d'annulation, de prononcer une nouvelle sanction dans le sens indiqué par le juge, sans avoir besoin d'engager une nouvelle procédure disciplinaire.

Les annulations pour erreur manifeste d'appréciation étant relativement nombreuses, il est bon que les autorités administratives se réfèrent aux décisions de justice afin de se forger une opinion utile.

## Conduite de l'action disciplinaire

### Les droits de la défense

Le principe du respect des droits de la défense a été formulé pour la première fois par le Conseil d'État dans un arrêt d'Assemblée du 26 octobre 1945 (Aramu, Rec. 213). Aux termes de cet arrêt, « une sanction ne peut… être prononcée légalement sans que l'intéressé ait été mis en mesure de présenter utilement sa défense, qu'il doit, par suite, au préalable, recevoir connaissance, sinon du texte même du rapport établi ou de la plainte déposée contre lui, du moins de l'essentiel des griefs qui y sont contenus, de manière à être en état de formuler à ce sujet toutes observations qu'il juge nécessaires ».

Le principe des droits de la défense est un principe général du droit applicable même sans texte. Il a valeur constitutionnelle et se rattache aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (Cons. const. 2 décembre 1976, n° 76-70 DC). Il se traduit d'abord par la règle de la communication du dossier et de l'assistance d'un défenseur puis par la consultation du conseil de discipline.

### Communication du dossier et assistance

Cette formalité essentielle pour la régularité de la procédure est prévue par l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires selon lequel : « Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes et à l'assistance de défenseurs de son choix ». Le décret du 25 octobre 1954 pris pour l'application de ces dispositions précise que l'administration est tenue, dès le premier stade de la procédure, d'informer l'intéressé de son droit d'obtenir communication de son dossier et de se faire assister, dès le moment de la consultation, par un ou plusieurs défenseurs de son choix. Un délai suffisant doit être accordé à l'intéressé pour venir consulter son dossier et pour préparer sa défense entre la communication du dossier et la réunion du conseil de discipline.

### Consultation du conseil de discipline

L'article 19 précité prévoit aussi qu'« aucune sanction disciplinaire, autre que celles classées dans le premier groupe par les dispositions statutaires relatives aux fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière, ne peut être prononcée sans consultation préalable d'un organisme siégeant en conseil de discipline dans lequel le personnel est représenté ». Il s'agit généralement de la commission administrative paritaire, dont les membres doivent faire preuve d'impartialité. Le fonctionnaire en cause, convoqué à la séance du conseil de discipline, peut présenter des observations orales ou écrites et se faire assister par ses défenseurs éventuels. L'avis donné à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire doit être motivé.

### Motivation de la sanction

L'autorité qui prononce une sanction après consultation de la commission administrative paritaire doit « préciser elle-même dans sa décision les griefs qu'elle entend retenir à l'encontre du fonctionnaire en cause, de sorte que ce dernier puisse, à la seule lecture de la décision qui lui est notifiée, connaître les motifs de la décision qui le frappe » (CE 28 mai 1965, Dlle Riffault, req. n° 58411, *AJDA* 1965-266). La sanction disciplinaire doit être elle-même motivée et ne peut se borner à se référer à l'avis, même conforme, du conseil de discipline (même décision).

### La suspension : une garantie spécifique

L'article 30 de la loi précitée du 13 juillet 1983 prévoit que : « En cas de faute grave commise par un fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit sans délai le conseil de discipline ».

La suspension est une mesure conservatoire prise dans l'intérêt du service et destinée à écarter temporairement un fonctionnaire du service en attendant qu'il soit statué disciplinairement ou pénalement sur sa situation. Elle n'a pas de caractère disciplinaire et n'exige pas que l'intéressé soit mis à même de présenter au préalable sa défense ni que soit consulté le conseil de discipline.

Elle est aussi. une mesure favorable à l'intéressé surtout dans le cas où celui-ci fait l'objet de poursuites pénales pour des faits étrangers au service. En effet, le fonctionnaire suspendu conserve son traitement ainsi que l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et les prestations familiales obligatoires. Sa situation doit être réglée sur le plan disciplinaire dans le délai de quatre mois. À défaut, l'intéressé est rétabli dans ses fonctions sauf s'il est l'objet de poursuites pénales. Dans ce cas, il peut rester suspendu mais il subit une retenue, qui ne peut être supérieure à la moitié de la rémunération précitée et perçoit la totalité de ce suppléments pour charges de famille.

### Les recours

Le fonctionnaire sanctionné peut, sous certaines conditions, saisir la commission des recours du Conseil supérieur de la fonction publique, qui émet un avis déclarant qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la requête ou recommander de lever ou de modifier la sanction. L'autorité administrative compétente n'est pas liée par la recommandation de la commission des recours.

Les recours contentieux formés par les fonctionnaires à l'encontre d'actes relatifs à leur situation personnelle doivent être précédés d'un recours préalable à l'exception notamment de ceux qui concernent l'exercice du pouvoir disciplinaire (CEE, 28 juillet 2003, Villelégier, req. n° 258142, *AJDA* 2003-2279). ■

# Égalité professionnelle dans la fonction publique

*Auteur :* ***Serge Salon****, Inspecteur général honoraire des postes et télécommunications*

**L'article 6 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit que : « Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leur sexe ».**

**« Le Gouvernement présente devant le conseil commun de la fonction publique un rapport sur les mesures mises en œuvre pour assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Ce rapport annuel, dont les modalités de mise en œuvre sont définies par décret, comprend notamment des données relatives au recrutement, à la féminisation des jurys, à la formation, au temps de travail, à la promotion professionnelle, aux conditions de travail, à la rémunération et à l'articulation entre l'activité professionnelle et la vie personnelle… ».**

Lors de la grande conférence sociale de juillet 2012, le Premier ministre avait arrêté le principe d'une concertation entre la ministre chargée de la Fonction publique, les organisations syndicales et les représentants des employeurs publics sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique. Cette concertation, qui s'est déroulée en huit séances, s'est conclue par la signature, le 8 mars 2013, à l'hôtel Matignon, d'un protocole d'accord-cadre auquel l'ensemble des organisations syndicales (ce qui se produit rarement) et des employeurs publics ont adhéré.

Soulignant l'importance de ce protocole pour une nouvelle dynamique en faveur de l'égalité, le Premier ministre a déclaré que la lutte contre toutes les formes de discrimination entre les femmes et les hommes au travail était une priorité pour le Gouvernement et a demandé aux employeurs publics d'être exemplaires à cet égard. Puis il a rappelé que l'un des premiers engagements du Gouvernement a été d'œuvrer en faveur d'un rééquilibrage de la place des femmes et des hommes dans l'encadrement supérieur de la fonction publique en assurant la parité dans les nominations aux emplois supérieurs des administrations. Cet engagement s'est traduit dans le programme de travail défini lors du premier comité interministériel des droits des femmes et le programme d'action du ministère des droits des femmes intitulé « L'égalité, c'est toute l'année », un programme qui réunit notamment l'État, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux.

Dans une déclaration liminaire, le protocole relève que l'égalité des droits et de statut entre les femmes et les hommes, garantie par la loi, reste à construire dans les faits, y compris dans la fonction publique et proclame que le Gouvernement et les signataires « ont la volonté de progresser résolument vers l'égalité réelle… dans la fonction publique », l'enjeu étant « à la fois de réaffirmer l'exemplarité des employeurs publics et de faire de l'égalité professionnelle un levier réel de transformation de la fonction publique dans les années à venir ».

## Quatre axes et quinze mesures

À cet effet, quatre axes de travail ont été dégagés au cours de la concertation, qui ont inspiré quinze mesures :

1er axe – Le dialogue social, élément, élément structurant pour parvenir à l'égalité professionnelle ;

2e axe – Rendre effective l'égalité entre les femmes et les hommes dans la rémunération et les parcours professionnels ;

3e axe – Pour une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie personnelle ;

4e axe – Prévenir toutes les violences faites.

### Les quinze mesures

On trouve, parmi elles, les objectifs suivant :

- supprimer les freins à l'avancement ;
- faciliter l'égal accès à la formation ;
- tendre à supprimer les inégalités salariales ;

» • élaborer des plans d'action visant à promouvoir l'égalité ;
• intégrer le rapport relatif à l'égalité dans le bilan social ;
• promouvoir un recrutement exemplaire (composition équilibrée des jurys, présidence alternée entre femmes et hommes...) ;
• répartir de façon équilibrée les tâches liées à la famille (enfants, ascendants) et le temps qui lui est accordé ;
• rendre de droit le congé de paternité et d'accueil de l'enfant dans la fonction publique ;
• moderniser le congé parental ;
• organiser le temps de travail ;
dans le cadre de la formation initiale et continue, informer les stagiaires sur le harcèlement.

Les orientations et les mesures présentées dans le protocole « fixent les principes communs applicables à l'ensemble des employeurs publics, dans les trois versants de la fonction publique ». Elles ont vocation, dans un cadre négocié avec les organisations syndicales, à faire l'objet d'une déclinaison conformément à l'article 8 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 dans chaque département ministériel, aux niveaux central et déconcentré, dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que dans les établissements relevant de la fonction publique hospitalière, afin de préciser le contenu du protocole et de lui donner toute sa portée concrète.

Un bilan sera élaboré chaque année sur la réalisation effective des mesures inscrites dans le protocole. Un comité de suivi examinera au moins une fois par an la mise en œuvre des mesures prévues et le respect de leur calendrier. ■

# Vérité sur les effectifs territoriaux ?

*Auteur : **Bruno Malhey**, Directeur général des services du Syndicat d'agglomération nouvelle de Marne-la-Vallée*

**Le discours accusateur du précédent chef de l'État et de son Gouvernement à l'encontre de la fonction publique territoriale – qui se perpétue dans la presse jusqu'aujourd'hui – avait été très mal vécu par les élus locaux.**

**Lorsqu'à l'occasion de la Conférence sur les finances locales du 10 février 2012, on a à nouveau sonné la charge contre les effectifs « pléthoriques » des collectivités, les trois principales associations d'élus locaux (Association des maires de France/AMF, Assemblée des départements de France/ADF et Association des régions de France/ARF) ont proposé au président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) de créer un groupe de travail commun afin « d'explorer le sujet au fond » et de parvenir à un état des lieux « partagé », « objectif » et « indiscutable ». Le but étant aussi de participer à l'amélioration des méthodes de calcul des effectifs.**

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG), ainsi que la Direction générale des collectivités locales (DGCL) se sont joints à cette initiative, qui a reçu le soutien de l'actuelle ministre de la Fonction publique, Marylise Lebranchu.

## Causes de la hausse des effectifs : quelques pistes

Pas de remise en cause des résultats d'ailleurs, car les chiffres des services de l'État, qui s'appuient sur ceux de l'Insee, sont « incontestables », reconnaît le groupe de travail. En outre, celui-ci reconnaît qu'il y a bien eu, depuis les lois Defferre, et en particulier depuis fin 1998, une hausse importante des effectifs d'agents territoriaux. Depuis cette date jusqu'à fin 2010, les collectivités ont créé en moyenne 34 000 emplois par an, hors transferts. Les transferts des agents de l'État vers les collectivités, principalement les départements et les régions, qui découlent de la loi Raffarin du 13 août 2004, se chiffrent, eux, à 128 000 agents. Ceux-ci ayant entraîné le recrutement de 7 000 agents destinés à renforcer les équipes, notamment celles en charge des ressources humaines.

Si le groupe de travail est peu bavard sur les causes de cette hausse des effectifs, il indique néanmoins quelques pistes, au titre desquelles la « montée en puissance des pouvoirs locaux » auxquels sont confiées de plus en plus de missions ; ainsi que sur l'évolution des modes de gestion, sur « le foisonnement » des règles et normes, sur « des demandes sociales de plus en plus diversifiées et renouvelées », sur la hausse démographique de la France, ou encore sur un changement de méthode statistique intervenu en 2009. « Il faut aussi rappeler les impératifs de lien et de cohésion sociale dont les élus locaux sont les premiers garants », pointe le rapport. En d'autres termes, les emplois surnuméraires ne sont pas forcément nuisibles dans la mesure où ils viennent souvent corriger une réalité économique locale difficile et les collectivités locales, notamment les grandes communes et les départements, sont parfois des employeurs providentiels pour nombre de personnes que leur condition exclut du système classique de l'emploi privé.

Sur les effectifs intercommunaux, dont la Cour des comptes a pointé le développement rapide – sans qu'il y ait eu dans le même temps de baisse du nombre des agents dans les communes –, le rapport souligne que l'intercommunalité a permis d'améliorer la qualité et la présence des services publics sur tout le territoire.

« La mutualisation est longue à mettre en place », indique Philippe Laurent, président du CSFPT. « Quand on prend des décisions en matière de mutualisation, il faut faire attention, car derrière, il y a des hommes », poursuit

» le maire de Sceaux. Lequel pointe aussi les limites de l'exercice : « On ne va pas couper en rondelles les agents. Si le suivi du marché de la collecte des ordures ménagères est transféré à l'intercommunalité et que cela libère 5 % du temps de l'agent communal qui s'en occupe, on ne réduit pas les effectifs ». Sur le nombre d'agents intercommunaux, les caractéristiques de l'emploi dans les communautés, l'enjeu des dernières réformes institutionnelles et les perspectives liées à la mutualisation, on en saura bientôt plus grâce à une autre étude : une étude de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) et du CNFPT, qui paraîtra fin avril.

### Savoir de quoi on parle

Une multitude de facteurs expliquant la hausse des effectifs doit être gardée à l'esprit si l'on veut comprendre les chiffres de la territoriale. On devrait aussi avoir une certaine « prudence » lorsqu'on lit les statistiques, et plus encore lorsqu'on en fait la base d'une argumentation, fait remarquer le rapporteur, Jean-Pierre Bouquet, maire de Vitry-le-François et président de la formation spécialisée du CSFPT chargée des questions statistiques. Or le procès fait aux collectivités durant les dernières années était « mal instruit », car fondé sur « des affirmations rapides », déclare-t-il.

Il s'agit en outre de préciser si l'on fait référence à des effectifs physiques ou à des emplois calculés en équivalents temps plein (ETP). Les deux types de mesures génèrent en effet des différences très nettes quant aux résultats. L'Insee dénombre, fin 2010, 1,921 million d'agents territoriaux avec la définition la plus large de la fonction publique territoriale. Mais, transformés en ETP, on obtient le chiffre de 1,7 million. Autre chiffre parlant : l'évolution des effectifs (hors emplois aidés) entre 2009 et 2010. Si 4 000 personnes physiques de plus ont été comptées, finalement, l'Insee aboutit à un chiffre total de 29 000 ETP de moins.

### Quelques préconisations

À cet « état des lieux », le groupe de travail ajoute quelques préconisations : la poursuite, au sein du CSFPT, de la coordination des acteurs des statistiques concernant la fonction publique territoriale, ainsi que le lancement de travaux de recherche, par exemple sur l'impact des modes de gestion ou du recours au secteur associatif sur l'évolution des effectifs. Il est aussi proposé que les centres de gestion travaillent au renforcement de la mutualisation des données à l'échelle régionale.

Par ailleurs, afin de sensibiliser davantage les élus locaux à l'importance d'un suivi très fin des effectifs, le rapport recommande la préparation par les collectivités d'un « document de bilan et d'orientation sur les effectifs », qui serait présenté par exemple à l'occasion du débat d'orientation budgétaire. Au niveau national, la DGCL aurait la tâche de publier chaque année un document de référence, « détaillé et actualisé », sur les effectifs de la fonction publique territoriale. De telles initiatives pourraient éviter peut-être une nouvelle « instrumentalisation des chiffres concernant le nombre des agents territoriaux », conclut Philippe Laurent.

### Vers une amélioration de l'information

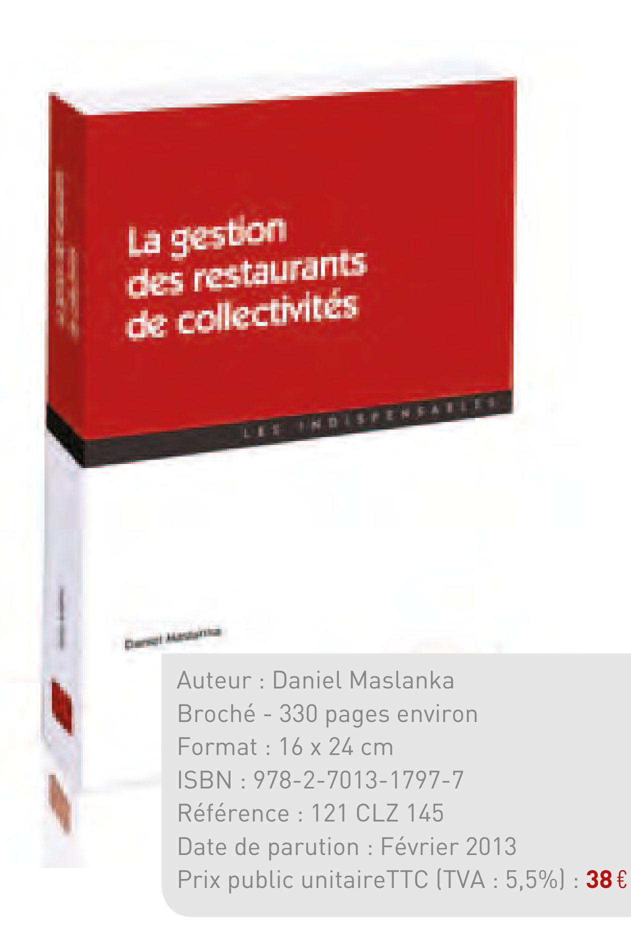
Dans les prochains mois, l'Insee va diffuser un « quatre pages » sur les effectifs de la territoriale en 2010. Mais ce n'est pas tout. D'ici septembre prochain, l'institut fera connaître les chiffres de la FPT au 31 décembre 2011. De plus, à terme, l'Insee va être en capacité de diffuser tous les trimestres des statistiques actualisées sur les trois fonctions publiques, indique une source bien renseignée. « Il sera, entre autres, possible de comparer le public et le privé », dit-elle. Cette amélioration de l'information est rendue possible par le déploiement depuis 2009 de nouvelles méthodes de collecte des statistiques (dispositif SIASP) communes aux trois fonctions publiques. Enfin, la Fédération nationale des centres de gestion devait dévoiler, le 4 avril, la seconde édition du Panorama de l'emploi territorial qui fournit notamment des données sur les mouvements de personnels dans la territoriale.

Quelques statistiques de plus pour alimenter la polémique, ou pour y mettre fin ? ■

# LA GESTION DES RESTAURANTS DE COLLECTIVITÉS




Pour aiguiser votre appétit de connaissances !




Auteur : Daniel Maslanka
Broché - 330 pages environ
Format : 16 x 24 cm
ISBN : 978-2-7013-1797-7
Référence : 121 CLZ 145
Date de parution : Février 2013
Prix public unitaireTTC (TVA : 5,5%) : **38 €**



## Un secteur d'activité économique en croissance constante

La restauration collective fait l'objet de nouvelles exigences de la part tant des pouvoirs publics que des bénéficiaires de la prestation :

- l'hygiène alimentaire et plus récemment la nutrition sont désormais des **enjeux de santé publique,**
- les achats de proximité et/ou « bio » deviennent des objectifs économiques et culturels,
- la **maîtrise des coûts** devient, sous l'effet de la crise, **un impératif**.

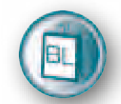
La restauration collective réclame aujourd'hui la professionnalisation de ses acteurs quel que soit leur rôle. Or, la gestion des restaurants de collectivités n'est que peu enseignée. **Un ouvrage s'imposait**.

## Un ouvrage qui propose aux gestionnaires toutes les solutions

Pour :

- comprendre et respecter la réglementation,
- analyser les attentes des convives de la restauration,
- concevoir une offre alimentaire de qualité,
- organiser les approvisionnements, la transformation et le service des repas,
- gérer les marchés des données alimentaires, les équipements, l'entretien de locaux et l'élimination des déchets,
- éviter l'attente au restaurant et réduire le gaspillage alimentaire…

Berger-Levrault et vous - Pour commander ou demander des informations







boutique.berger-levrault.fr | relationsclients@berger-levrault.fr | 03 83 38 83 83 | 05 61 39 86 64 | 231, rue Pierre et Marie Curie - CS 57605 - 31696 Labège cedex

# FOCUS Fonction publique hospitalière

Sommaire



# De la déontologie du directeur d'hôpital

*Auteur : **François Bérard** – chef du service de certification des établissements de santé, Haute autorité de Santé.*

**Parler de déontologie à un professionnel de santé (médecins, pharmaciens, kinés, infirmiers…) amènera en premier lieu celui-ci à se référer à la déontologie ou aux règles professionnelles de son corps professionnel qui régissent l'exercice de leur art.**

**Hospitalier public, le professionnel de santé est avant tout fonctionnaire[1], comme la secrétaire médicale, l'attaché d'administration ou encore l'agent des services techniques. En tout, ce sont près d'une centaine de métiers qui sont exercés au sein des hôpitaux publics par des hommes et des femmes qui ont tous le point commun d'être régis par le statut de la fonction publique hospitalière, socle fondateur de leurs droits et obligations et garantie du respect de l'intérêt général et du service public.**

**Dans ce contexte, qu'en est-il du directeur d'hôpital et plus particulièrement de sa déontologie ?**

Cette dernière se définit, selon Le Robert, comme « l'ensemble des règles qu'impose à des professionnels l'exercice de leur métier ». Force est de constater que celles qui régissent l'exercice du métier de directeur d'hôpital ont largement évolué à hauteur des bouleversements connus par l'hôpital public ces dernières années.

Aussi, si le socle de sa déontologie reste bien le titre I du statut de 1983, il faut reconnaître que cette approche est par bien des aspects trop partielle formant certes un « véritable code de bonne conduite de la fonction publique »[1]. Elle doit être renforcée par les principes directeurs d'une approche managériale désormais consubstantielle de l'exercice de la fonction de directeur hôpital.

C'est ainsi qu'il est important de comprendre en quoi cette institution complexe que constitue l'hôpital, autonome dans sa gestion, riche de multiples compétences humaines et techniques, là où le terme « déontologie » parle à tous, l'action des hospitaliers est tournée cette une fin unique de délivrer des soins de qualité à tous les patients sans distinction. Mais que dans un contexte qui évolue et qui perturbe les repères, le mode d'exercice du management hospitalier évolue et doit trouver les leviers visant à redonner du sens à l'action de chacun.

## Une double exigence

L'action des hospitaliers est guidée par une double exigence qui s'impose à eux ; d'abord une exigence liée au respect de l'intérêt général et des valeurs du service public, ensuite une exigence d'être au rendez-vous des attentes du corps social et plus particulièrement des patients.

L'hôpital public, lieu de soins délivrés à tous les patients dans le respect indiscutable de leurs droits, est régulièrement reconnu comme l'un des services publics préférés des Français. Ses missions s'inscrivent dans le cadre des grands principes du service public qui constituent le fondement premier de l'action et des obligations du décideur hospitalier.

Détaillons quelques exemples :

- le principe de continuité constitue une valeur fondamentale. L'hôpital avec des urgences est ouvert H24, limitant de fait le droit de grève (réquisition) de ses personnels tandis que l'hôpital est bien souvent l'ultime structure de recours d'un territoire de santé ;
- le principe d'adaptabilité ou principe d'efficacité oblige à la fois à garantir la mise en place de nouvelles activités ou nouveaux modes d'exercice mais aussi à assurer la réorganisation voire la suppression de toute ou partie d'une offre de soins dès lors que les conditions de son fonctionnement ne sont pas réunies ;
- le principe de neutralité amène à une nécessaire prise en compte des convictions religieuses ou politiques des patients dès lors que cela ne cause de troubles à l'organisation et à la qualité des soins.

Au-delà de ces principes à vocation essentiellement juridique, le respect des droits des patients et de sa sécurité constitue une nouvelle donne pour l'exercice des hospitaliers.

Le renforcement de la place du patient et de ses droits en particulier avec la loi du 4 mars 2002 constitue un nouveau corpus de valeurs orientant de fait l'action et les pratiques des hospitaliers !

» —> reconnaissance des droits des patients, notamment à l'accès à son dossier, à une information claire et compréhensible ;
—> développement d'une réflexion éthique sur les questions de fin de vie ou de bioéthique qui a été renforcée comme un axe prioritaire des missions des hôpitaux[2].
—> renforcement de la culture qualité et gestion des risques dans les établissements de santé accentué par la récente loi dite HPST (Hôpital, patients, santé et territoires) de 2009[3].

## L'environnement hospitalier en perpétuelle évolution

Toutefois, depuis une vingtaine d'années, le service public de la santé est soumis à des bouleversements dictés par une recherche constante de la performance interrogeant fortement les valeurs de l'hôpital public et entamant la confiance des professionnels de santé dans leur outil de travail[4].

L'environnement hospitalier est, en effet, en perpétuelle évolution avec par exemple :
—> un renforcement de la contrainte budgétaire malgré une augmentation annuelle de l'enveloppe dédiée aux dépenses d'assurance maladie ;
—> une inflation de la contrainte normative depuis 15 ans en particulier dans le domaine de la sécurité des soins (bloc opératoire, circuit du médicament) et de la sécurité des biens et des personnes (réglementation technique sur l'incendie, l'amiante…) ;
—> un creux de la démographie médicale dont les impacts sur le maintien de certaines activités des soins sont très importants ;
—> le vieillissement de la population et la nécessaire refonte du modèle de santé encore trop hospitalo-centré[5].

À ce titre, de multiples réformes depuis 1991 et, dernièrement avec la loi précitée de 2009, ont participé de la conduite du changement à l'hôpital :
—> réforme de la tarification et du modèle de financement des établissements de santé obligeant à raisonner d'abord via ses recettes avant ses dépenses ;
—> réforme des mécanismes de régulation de la santé avec les agences régionales de l'hospitalisation et depuis 2009 des agences régionales de santé ;
—> réformes multiples des dispositifs de gouvernance des établissements publics de santé depuis 2003.

Dans son récent rapport sur l'Hôpital publié en 2012[6], l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) établit le constat selon lequel que « les établissements de santé doivent allier, en permanence, les préoccupations de gestion et l'exercice d'un professionnalisme de pointe, porteur de lourdes responsabilités. Dès lors, il ne peut y avoir de rupture entre professionnels de santé et gestionnaires », et d'ajouter que « la santé est un métier de service, c'est-à-dire d'hommes et de femmes. Autant dire que la gestion humaine est essentielle : cela impose de la part des décideurs des stratégies claires, partagées, stables ».

## Un sentiment d'isolement

À la tête de ces institutions, les directeurs sont soumis à des choix difficiles, ressentent fréquemment un sentiment d'isolement dans l'exercice de leurs fonctions, sont suspectés de privilégier des choix budgétaires voire de remettre en cause les missions du service public hospitalier.

Le manager hospitalier est fréquemment soumis à des injonctions paradoxales qui l'obligent à repenser sans cesse son cadre d'intervention, adapter son action, assumer ses responsabilités et affirmer les valeurs qui sont celles du service public tout en s'appuyant sur son éthique personnelle.

## Management et éthique au cœur du système de santé

Dans un récent article, M. Bernard Tirel, professeur à l'École des hautes études en santé publique (EHESP), expose que le management et l'éthique sont au cœur du système de santé et sont des déterminants de la décision la plus équilibrée et juste possible[7]. Il y expose que l'éthique donne un sens à l'action du dirigeant hospitalier et qu'il ne peut se satisfaire d'être un simple manager d'exécution[8] ; il doit être un acteur du changement et créateur de la dynamique de la gouvernance.

Cette position n'est pas sans référence avec le concept de la responsabilité sociale de l'employeur[9] ou de ce que l'on pourrait appeler le « management durable » au sens de pérenne et responsable. La responsabilité du directeur apparaît donc comme celle de fédérer une communauté d'acteurs autour d'un projet partagé fondé sur des valeurs partagées.

Le management hospitalier ne peut se laisser aller à la fatalité tout en préservant l'intérêt général et l'équilibre des comptes publics. Aussi, sa liberté d'actions se mesure à la responsabilité qu'il voudra assumer entre d'une part le respect les valeurs intrinsèques de l'hôpital ; ces valeurs communes ancrées dans les consciences et traduites dans les pratiques dans lesquelles tous les acteurs se retrouvent spontanément et d'autre part, les éléments visant à préserver l'intérêt général et la solidité du modèle hospitalier sur le long terme.

Parmi les leviers dont il dispose pour objectiver sa décision et qui font sens pour le patient se trouve celui de la gestion des risques et l'amélioration continue des processus.

Bernard Tirel, dans son article précité, estime lui aussi que la qualité et la sécurité des soins peuvent constituer le socle du management de l'établissement et réunir l'ensemble des composantes hospitalières autour d'un même objectif : « celui de mieux travailler ensemble pour assurer un service de qualité »[10].

À titre d'exemple, on rappellera que six événements indésirables graves se produisent par mois dans un service de trente lits dont environ 40 % sont jugés comme évitables[11].

Le management par la qualité pourrait alors devenir une composante évidente de l'action hospitalière et se traduire au travers d'actions impulsées par le management général de l'établissement mais nécessairement déclinées à tous les échelons hospitaliers.

## Une logique d'évaluation permanente et continue

À ce titre, on notera, de manière opportune, que plusieurs de ces axes sont portés dans le manuel de certification des établissements de santé conduit par la Haute Autorité de santé[12]. Il y définit les bonnes pratiques tant en matière de management que dans la prise en charge des patients. Plusieurs thématiques émergentes sont portées dans ce manuel autour de l'information et de la satisfaction des patients, de la qualité de vie au travail, du développement durable ou encore du management de la qualité et de la sécurité du patient.

Faisons le pari que le manager puisse faire en sorte que, comme pour la démarche qualité, son action s'inscrive dans une logique d'évaluation permanente et continue. Fondée sur un socle déontologique, cette posture ne peut que susciter l'adhésion de tous les acteurs et faciliter la déclinaison opérationnelle de la stratégie.

## Déontologie du fonctionnaire et éthique professionnelle

La réflexion sur ce sujet amène donc à simplement dépasser le cadre générique de la déontologie du fonctionnaire. Il s'agit de la coupler à la dimension de l'éthique professionnelle qui justifie l'action du directeur et plus généralement du fonctionnaire hospitalier. Cette éthique professionnelle peut trouver son aboutissement dans un management fondé sur l'évaluation continue de la qualité et la sécurité des patients.

Mais tout cela n'est pas inné. Cela doit s'enseigner, cela doit s'apprendre en particulier dans les écoles du service public.

1) *On indiquera que les praticiens hospitaliers ne sont pas des fonctionnaires mais des agents publics régis par des statuts particuliers.*

2) *A. Tallefait, déontologie des fonctionnaires et principes du service public de l'Éducation nationale, ESEN, mars 2010.*

3) *L'article L. 6111-1 du code de la santé publique modifié par la loi du 21 juillet 2009 prévoit à son alinéa 5 que les établissements de santé « mènent, en leur sein, une réflexion sur l'éthique liée à l'accueil et la prise en charge médicale ».*

4) *L'article L. 6111-2 du code de la santé publique modifié par la loi du 21 juillet 2009 précise que « Les établissements de santé élaborent et mettent en œuvre une politique d'amélioration continue de la qualité et de la sécurité des soins et une gestion des risques visant à prévenir et traiter les évènements indésirables liés à leurs activités ».*

5) *Le récent succès de la réflexion sur le pacte de confiance à l'hôpital en est une démonstration : Rapport, Le Pacte de Confiance pour l'hôpital, Edouard Couty, Claire Scotton, mars 2013.*

6) *On rappellera que la France a l'un des taux d'hospitalisation les plus élevés d'Europe.*

7) *Rapport de l'IGAS 2012 : L'hôpital, La Documentation Française, p. 298, 2012.*

8) *Bernard Tirel, « Ethique et management à l'hôpital : préserver les valeurs hospitalières dans le cadre des réformes », in La déontologie des cadres publics pour un service responsable, ouvrage coordonné par Jacky Simon, Editions Scérén, août 2012, p. 127 et s.*

9) *Ibid, p. 128.*

10) *L'objectif du RSE est de donner un cadre de référence et une cohérence globale à la mobilisation des différents leviers de gestion des ressources humaines dans l'optique de mieux les valoriser et développer le bien-être des agents au travail.*

11) *Op. cit., p. 136.*

12) *DREES, 2011, « Enquête Nationale sur les Événements Indésirables graves associés aux Soins - Description des résultats 2009 », Document de travail, DREES, Série Études et Recherche, n° 110, septembre.*

13) *Manuel de certification des établissements de santé V2010, Direction de l'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins, Haute Autorité de santé, avril 2011.* ■



Crédit photo : Christophe Brachet

# FOCUS Éducation nationale

## Sommaire

# Quand les enseignants désobéissent

*Auteur : **Jacques Veyret**, Inspecteur général honoraire de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche*

**Lors de la rentrée 2008, la suppression des cours du samedi matin à l'école primaire a été compensée par l'instauration d'une aide personnalisée de deux heures hebdomadaires en petits groupes pour les élèves les plus en difficulté. Les enseignants se sont, en règle générale, investis dans l'aide personnalisée mais certains d'entre eux n'ont pas ménagé leurs critiques, voire leurs objections. Rassemblés dans un mouvement atypique, celui des « désobéisseurs », ils ont créé à l'époque un nouveau mode de contestation, organisé en réseau, affirmant sa volonté de s'opposer aux réformes et s'exprimant notamment par un manifeste[1] et dans des publications[2].**

Le refus par ces fonctionnaires d'appliquer différentes mesures de la réforme décidée (parce qu'ils contestent en particulier l'utilité d'infliger une « rallonge » à des élèves qui supportent déjà mal une journée ordinaire et craignent de les « stigmatiser ») va les conduire à ne pas effectuer une partie de leurs obligations statutaires de service et entraîner une réaction banale de l'administration du service public de l'éducation qui procède alors à des retenues sur leur traitement pour absence de service fait.

Dans quel contexte juridique se situent ces agents de l'État désireux de manifester leur désaccord à leur employeur ? Leurs actions sont-elles compatibles avec la déontologie de la profession ?

On examinera successivement le principe d'obéissance du fonctionnaire, puis les cas exceptionnels dans lesquels une désobéissance ponctuelle peut être autorisée et on tentera de situer les mouvements de « désobéisseurs » à cet égard.

## Le devoir d'obéissance, principe structurel de la fonction publique française

Le devoir d'obéissance qui s'impose à tout fonctionnaire est lié au principe de subordination de l'administration au pouvoir politique dans une démocratie représentative, dès lors qu'en vertu du 15e alinéa de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Il s'applique pour l'exécution :

—> des règles permanentes fixées par la Constitution, les lois, les décrets et les arrêtés, ainsi que les circulaires, instructions et notes de service ;

—> des ordres que donnent en diverses circonstances les supérieurs hiérarchiques.

Il est affirmé par l'article 28 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité propre de ses subordonnés. »

L'obéissance prime donc dès que l'acte général ou l'ordre ponctuel n'est, à la fois :

—> ni entaché d'une illégalité manifeste,

—> ni de nature à compromettre gravement un intérêt public.

*A contrario*, lorsque ces deux conditions seront réunies, le fonctionnaire aura alors le devoir de désobéir (voir *infra*).

La jurisprudence concerne des situations dans lesquelles des fonctionnaires allèguent, pour contester une décision prise à leur encontre, l'existence d'une illégalité dans les instructions données. Le juge décide selon les circonstances de l'espèce :

—> n'est pas manifestement illégal l'ordre donné par l'inspecteur d'académie à un directeur du centre d'information et d'orientation de formuler une proposition de notation concernant un conseiller rattaché administrativement à un autre centre (CE, 28 juillet 1993, n° 84535)[3] ;

—> à supposer même que l'ordre donné au requérant (gardien de la paix) de rejoindre une affectation en Algérie eut été manifestement illégal, un tel ordre n'était pas de nature à compromettre gravement un intérêt public (CE, section, 4 janvier 1964, Charlet, au recueil p. 1) ;

—> ne procèdent pas d'un ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public les instructions données par un directeur de bibliothèque à un conservateur d'accomplir les diverses tâches d'accueil et d'information des usagers de la bibliothèque liées aux fonctions de « présidence de la salle de lecture » (CE, 22 février 1999, n° 181230)[4].

L'exemple qui se rapporte le plus directement au sujet abordé réside dans une décision du Conseil d'État du 2 novembre 1966, Dessendier, au recueil p. 580. Invoquant l'illégalité des arrêtés ministériels relatifs à l'organisation provisoire de l'enseignement dans les écoles normales supérieures d'éducation physique, le requérant avait cessé d'assurer le service d'enseignement dont il était chargé. La décision mentionne que tout fonctionnaire est tenu de se conformer aux ordres qu'il reçoit de ses supérieurs hiérarchiques, sauf si ces ordres sont manifestement illégaux et, en outre, de nature à compromettre gravement un intérêt public ; elle relève que ces deux dernières conditions n'étaient pas réunies en ce qui concerne l'exécution des arrêtés considérés.

Dans quelles situations exceptionnelles est-il possible que le fonctionnaire puisse désobéir ?

## L'exception qui confirme la règle

Dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public, le fonctionnaire ne doit pas se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique.

L'article 28 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires a repris (tardivement, car la formule ne figure pas dans les statuts généraux du 19 octobre 1946 et du 4 février 1959) une décision du 10 novembre 1944 de la section du contentieux du Conseil d'État (Langneur, au

» recueil p. 288). Dans cette affaire, un employé de mairie exerçant les fonctions de chef du service du chômage avait permis à de nombreuses personnes de percevoir indûment les allocations de chômage. Le Conseil d'État a considéré que ces agissements présentaient de toute évidence un caractère illégal et que leur auteur n'avait pu ignorer qu'ils compromettaient gravement le fonctionnement du service public.[5] Il en a conclu que, dans ces conditions, le chef de service, bien qu'il ait exécuté en l'espèce les instructions qui lui avaient été données par le maire, son supérieur hiérarchique, et qui lui avaient été confirmées par celui-ci, était demeuré responsable de ses actes et avait commis une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire.

On relève une autre décision (3 mai 1961, Pouzelgues, au recueil p. 280) dans laquelle le Conseil d'État a considéré que, même s'il était établi que les faits avaient été accomplis sur ordre du supérieur hiérarchique, les actes dont il s'agissait (remplacement d'une pierre originairement placée dans un scellé) présentaient de toute évidence un caractère illégal et que le requérant ne pouvait ignorer qu'ils compromettaient gravement le fonctionnement du service public.

On notera que, dans les deux cas connus, le devoir de désobéir était la réaction appropriée à l'ordre d'un supérieur hiérarchique invitant son subordonné à désobéir aux lois et règlements en vigueur et à créer sciemment un dommage matériel et/ou moral important au service.

## La « désobéissance pédagogique », une notion difficile à identifier juridiquement

La « désobéissance pédagogique » se situe en dehors des dispositifs prévus par la Constitution, la loi et le règlement, qu'il s'agisse du droit de grève ou du droit de retrait.

Le caractère pédagogique de cette désobéissance serait-il déterminant ? Il n'en est rien dès lors que le législateur a précisé que, si les personnels enseignants disposaient d'une liberté pédagogique, celle-ci s'exerçait « dans le respect des programmes et des instructions du ministre chargé de l'Éducation nationale et dans le cadre du projet d'école ou d'établissement avec le conseil et sous le contrôle des membres des corps d'inspection » (article L. 912-1-1 du Code de l'éducation), ce qui renvoie au droit commun de la fonction publique.

La « désobéissance pédagogique » n'est pas, au sens strict, une grève destinée à appuyer des revendications professionnelles, une demande d'augmentation des salaires, une amélioration des conditions de travail.

Ce n'est pas, non plus, l'exercice du droit de retrait, régi par l'article 5-6 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique, qui permet à un agent ou d'un groupe d'agents de se retirer d'une situation de travail dont ils ont un motif raisonnable de penser qu'elle présente un danger grave et imminent pour la vie ou la santé de chacun d'eux.

D'ailleurs, ce sont des rapports « pas toujours détendus » qu'entretiennent les désobéisseurs avec les organisations syndicales, « les états-majors de celles-ci se montrant désorientés, voire hostiles à cette nouvelle forme d'action revendicative »[6].

En tout état de cause, la « désobéissance pédagogique » va entraîner une absence de service fait[7] qui engendrera une retenue sur traitement.

Ainsi en a jugé le tribunal administratif de Montpellier (21 septembre 2011, n° 0902402 et n° 0900755) en rejetant des demandes tendant à l'annulation de décisions par lesquelles l'inspecteur d'académie avait procédé, sur le fondement de l'article 4 de la loi du 29 juillet 1961 de finances rectificative pour 1961, à des retenues sur traitement pour absence d'exécution des obligations de service en matière d'aide personnalisée aux élèves rencontrant des difficultés dans leurs apprentissages.

Le requérant ayant, à l'appui des pourvois en cassation qu'il a formés contre ces jugements, posé la question de la conformité de cet article 4 aux droits et libertés garantis par la Constitution, il a donné l'occasion au Conseil d'État (16 mai 2012, n° 354179) de rappeler que le Conseil constitutionnel (décision n° 77-83 DC du 20 juillet 1977) avait déjà déclaré conformes à la Constitution ces dispositions qui précisent qu'il n'y a pas service fait lorsque l'agent s'abstient d'effectuer tout ou partie de ses heures de service ou lorsque, bien qu'effectuant ses heures de service, il n'exécute pas tout ou partie des obligations de service qui s'attachent à sa fonction dans le cadre des lois et règlements.

La désobéissance dans l'exercice des fonctions de directeur d'école sera d'ailleurs traitée de la même manière : ainsi, l'administration est tenue d'opérer sur le traitement d'un directeur ayant refusé de renseigner une enquête statistique comportant une rubrique relative à « l'apprentissage des langues et cultures d'origine », une retenue sur traitement d'un montant égal au trentième indivisible au titre de l'inexécution d'une partie des obligations attachées à l'une de ses journées de service (CE, 29 octobre 2012, n° 356512, commentaire aux *Cahiers de la fonction publique n° 329*).

Mais, comme la retenue sur traitement, liée à la notion de service fait, est une mesure qui relève de la réglementation de la comptabilité publique, elle est donc indépendante de l'action disciplinaire qui, dans le respect des droits de la défense, peut toujours être engagée à l'occasion des mêmes faits si ceux-ci sont considérés comme constitutifs d'une faute professionnelle, ainsi que le mentionne expressément la décision n° 77-83 DC du 20 juillet 1977 précitée. Il ne semble pas que les ministres qui se sont succédé aient engagé de telles actions.

## Des appréciations divergentes

Comment faut-il percevoir ces actions ? Ont-elles pour effet de donner une image exemplaire du fonctionnaire enseignant ou de la fragiliser ?

Les points de vue divergent nécessairement. Il faut dire que les désobéisseurs ne se situent pas délibérément en empathie avec les organisations syndicales représentatives, on l'a vu, ni avec les usagers du service public de l'éducation, les parents d'élèves, qui, pour eux, selon une lettre ouverte du 25 janvier 2009, « risquent de se comporter en véritables consommateurs déclinant leur souhait au gré de leurs envies ou humeur ».

Les partisans des désobéisseurs sont catégoriques. À l'instar de Philippe Meirieu[8], ils estiment qu'il s'agit d'un comportement démocratique : « Ils le font en remettant en question clairement des instructions que, par ailleurs, ils jugent contraire aux lois votées. Ils le font sans se dérober aux regards. Ils le font en s'expliquant et en appelant au dialogue. Ils le font sans compromettre le fonctionnement de leur institution et en proposant des alternatives. Ils le font en respectant les instances « disciplinaires », en utilisant les dispositifs institutionnels de recours et en prenant le risque de lourdes sanctions. Ils le font en associant intransigeance éthique et exigence politique. »

D'autres s'interrogent, inquiets des informations selon lesquelles « un air de mutinerie souffle sur les hussards noirs

» de la République »[9]. S'ils sont prêts à s'intéresser à des contestations qui mettent en avant de bons sentiments, ils auraient par contre des difficultés à admettre qu'une sorte de « clause de conscience » permette aux maîtres d'école de mener impunément une fronde. Sans compter ceux qui auraient tendance à demander un respect encore plus aigu de la règle à un enseignant chargé de faire la leçon. En tout cas, il ne pourrait s'agir à leurs yeux d'une « résistance à l'oppression » au sens de la déclaration de 1789.

## Morale républicaine et décisions démocratiques

En conclusion, après avoir relevé des opinions qui montrent à la fois une inquiétude et la nécessité d'un dialogue, sans doute est-il bon de se référer à la morale républicaine, d'une part, et aux déclarations des membres du Gouvernement, d'autre part.

Ainsi, un livre de morale réédité[10] énonce : « on peut exprimer le désir qu'une loi soit modifiée, si on la trouve défectueuse ; mais, tant qu'elle existe, il faut lui obéir : la volonté de chacun doit s'incliner devant la volonté générale ».

Et un ministre en exercice répond à un parlementaire[11] : « dans le cadre d'un État démocratique, respectueux des individus, il n'est pas envisageable de s'exempter d'appliquer la loi votée par les représentants de la nation, et ce, notamment, pour les agents de l'État que sont les fonctionnaires. Appliquer les décisions prises de manière démocratique et les mettre en œuvre fonde la légitimité de la fonction publique et permet l'existence même d'une action publique… (Le ministre) souhaite assurer la communauté éducative de sa ferme volonté de renouer le dialogue… ».

À suivre, le sujet faisant partie de la question générale des rythmes scolaires…

1) *Ce manifeste aurait recueilli 3000 signatures, selon* Le Monde *du 12 mai 2010 (sur quelque 330 000 enseignants des écoles publiques).*

2) *Je suis prof et je désobéis, par Bastien Cazals,* Indigène Éditions *(2009) ;* « En conscience, je refuse d'obéir » *par Alain Refalo,* Des îlots de résistance *(2010) ;* « Résister et enseigner de façon éthique et responsable » *par Alain Refalo, Golias Eds (2011).*

3) *En raison de ce refus d'obéissance ainsi que des manquements répétés de l'intéressé à ses obligations en matière de notation, le recteur a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, baisser de deux points sa note administrative.*

4) *L'intéressée soutenait que ces tâches étaient étrangères à celles qu'elle avait vocation à accomplir en application des dispositions du statut des conservateurs de bibliothèque ; n'ayant pas exécuté une partie des obligations de service qui s'attachaient à sa fonction, telles qu'elles étaient définies par l'autorité compétente, c'est légalement qu' a pu être opérée une retenue sur son traitement pour absence de service fait.*

5) *Au « fonctionnement du service public », la loi a substitué « un intérêt public ».*

6) *Article de Christian Bonrepaux dans* Le Monde *du 27 janvier 2010.*

7) « Les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement… » *(Article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires)*

8) *Préface du troisième livre cité en note 2.*

9) *Idem note 6.*

10) Le livre de morale des écoles primaires, *partie du maître, par Louis Boyer, inspecteur de l'enseignement primaire, Éditions des équateurs (2011, édition originale en 1895).*

11) *Question écrite n° 02579 - Réponse du ministre de l'Éducation nationale publiée dans le* JO Sénat *du 10 janvier 2013, commentaire aux* Cahiers de la fonction publique n° 329.

# La charte de déontologie de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche

*Auteur : **Henri Peretti**, Inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche – Adjoint au chef du service de l'IGAENR*

**La plupart des corps d'inspection et de contrôle se sont dotés d'une charte de déontologie. L'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (IGAENR) s'est, elle aussi, engagée dans cette démarche. Elle avait énoncé depuis longtemps les principes déontologiques qu'elle applique dans la conduite de ses activités, figurant dans ses guides méthodologiques et rappelés à chaque inspecteur nouvellement nommé. Elle a décidé d'aller plus loin en les réunissant dans un document officiel et public car un fort renouvellement du corps, des modalités d'intervention plus diverses, une perception plus aiguë des situations à risque, avaient fait ressentir le besoin d'une réflexion collective et d'une formalisation.**

L'ÉLABORATION DE LA CHARTE de déontologie de l'IGAENR a pris toute l'année scolaire 2011-2012 afin d'en favoriser l'appropriation par l'ensemble du corps. Un atelier sur les questions de déontologie a d'abord été organisé lors du séminaire de rentrée, puis la réflexion s'est poursuivie avec des inspecteurs volontaires. En mars, un projet de charte a été envoyé à tous les membres du service qui ont pu faire part de leurs observations et en mai, une synthèse de ce travail a été présentée aux inspecteurs réunis en assemblée. L'association professionnelle de l'IGAENR a approuvé sans réserve la démarche et a été étroitement associée à la rédaction. Le texte définitif a été adopté en juillet pour entrer en vigueur à la rentrée 2012.

## Être irréprochable dans la conduite de ses missions

La préoccupation de l'IGAENR est d'être irréprochable dans la conduite de ses missions, d'éviter que l'on puisse discréditer ses travaux, comme peuvent éventuellement chercher à le faire ceux qui font l'objet d'un contrôle, de permettre aux inspecteurs de faire face à des situations délicates, d'apporter des réponses aux problèmes concrets qui peuvent se présenter à eux.

## Une définition de la déontologie

Le texte débute par un préambule dans lequel est donnée une définition de la déontologie, entendue comme « l'ensemble des règles de comportement qui régissent une profession et l'ensemble des devoirs que s'imposent à eux-mêmes des professionnels dans l'exercice de leur métier ». Il est immédiatement précisé que, comme pour la plupart des corps de contrôle, à l'exception des magistrats, le statut particulier de l'IGAENR ne comporte pas de règles déontologiques spécifiques et que c'est le droit commun de la fonction publique, notamment le statut général, ainsi que les règles de droit pénal, qui constituent la source normative des règles déontologiques applicables. Les principaux textes de référence sont reproduits ou mentionnés en annexe de la charte.

## La charte : quels objectifs ? À qui s'applique-t-elle ?

La charte de déontologie n'a donc pas vocation à se substituer à ces principes généraux, mais a pour objectif d'apporter des précisions et des recommandations au regard de situations concrètes ainsi que des exemples de bonnes pratiques puisées dans l'expérience.

La charte s'applique à toute personne concourant aux missions du service, qu'il s'agisse des membres du corps en activité ou des chargés de mission qui y sont affectés. Elle a également vocation à s'appliquer, notamment en ce qui concerne les règles de discrétion, au personnel administratif ayant à connaître des activités du service, ainsi qu'aux personnes ayant quitté temporairement ou définitivement le service.

## Indépendance, neutralité, intégrité

Les principes généraux sont résumés par les termes : indépendance, neutralité, intégrité.

Cette « indépendance » ne s'entend pas au sens de celle d'une juridiction ou d'une autorité administrative indépendante puisque les membres de l'IGAENR sont statutairement rattachés aux ministres chargés de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la Recherche mais relève d'une indépendance d'esprit, par rapport aux volontés réelles ou supposées du commanditaire et vis-à-vis d'intérêts matériels ou moraux pouvant compromettre leur impartialité, et qui est le garant de l'objectivité et de la validité de leur travail. L'indépendance de l'inspecteur s'applique également aux relations qu'il entretient tant dans un cadre professionnel que dans un cadre privé. Celles-ci ne doivent pas le rendre vulnérable, même en apparence, à une quelconque pression ou influence ni risquer de porter atteinte à sa réputation et à la dignité de ses fonctions.

## Principes et recommandations

Les principes et recommandations sont ensuite développés en trois chapitres : les pratiques professionnelles, les activités extérieures, le comportement personnel.

### Rigueur intellectuelle et professionnelle

L'obligation de se consacrer pleinement à ses fonctions revêt pour les inspecteurs un aspect particulier du fait de leur présence fréquente sur le terrain, inhérente à la nature de leurs activités. Elle passe par une grande rigueur intellectuelle et professionnelle, une exigence permanente de qualité et le respect des méthodes de travail définies au sein du service : établissement et vérification des preuves, collégialité des rapports écrits, caractère contradictoire des enquêtes, procédures de signalement prévues par la loi, comme l'article 40 du code de procédure pénale.

Afin de toujours être irréprochable dans la conduite de leurs missions, il est rappelé que les inspecteurs n'acceptent aucune facilité ou faveur de la part des personnes faisant l'objet d'une inspection qui soit susceptible de fausser leur jugement ou de compromettre leur impartialité. Ils respectent la confidentialité des travaux car ceux-ci sont, par définition, exclusivement destinés soit au ministre commanditaire de la mission soit aux autorités responsables des services concernés. Ils respectent également tous les secrets spécialement protégés par la loi.

S'il est naturel que, en raison de leur compétence, de leur carrière et de leur expérience, les membres d'un corps de contrôle supérieur soient sollicités pour des activités extérieures, ils doivent, en tant que tels, veiller strictement à ce qu'elles ne soient pas de nature à compromettre leur indépendance. Les activités d'intérêt général extérieures aux missions du corps (jurys, expertises, participation aux instances d'établissements…) restent compatibles avec l'accomplissement des missions confiées et n'entraînent pas de confusion avec le rôle de l'inspection générale. Les activités de nature privée sont possibles dans le cadre fixé par la législation sur les cumuls, sous la réserve qu'elles ne portent pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service.

### Prévention des conflits d'intérêts

La prévention des conflits d'intérêts est, par nature, l'un des principaux objectifs d'une charte de déontologie. Un inspecteur doit s'abstenir de participer, même au sein d'une équipe, à une mission d'audit ou de contrôle d'un organisme ou service avec lequel il entretient ou a entretenu des relations directes ou indirectes, ou dans lequel il détient des intérêts de nature à compromettre son indépendance : par exemple, la participation aux instances d'un établissement, les prestations de conseil ou d'expertise, les activités d'enseignement rémunérées. Il convient également qu'il ne contrôle pas un organisme ou un service dans lequel il a précédemment exercé des responsabilités ou dans lequel il a, avec une personne directement concernée par la mission, des liens personnels.

L'inspecteur ne doit pas non plus auditer ou contrôler, ni évaluer des mesures ou des politiques publiques à la conduite desquelles il a directement contribué de façon récente. La durée et l'étendue de cette interdiction sont appréciées au cas par cas et, au besoin, après avis du collège de déontologie.

Il appartient à l'inspecteur de signaler de lui-même s'il estime être ou risquer d'être placé dans une telle situation afin que le chef du service prenne une décision, le cas échéant après saisine du collège de déontologie qui apprécie la nature et l'ampleur des intérêts en cause. D'une manière générale, l'inspecteur veille à prévenir la survenance de situations où, même en apparence, il se trouverait pris dans un conflit d'intérêts, par le dépôt d'une déclaration d'intérêts.

### De l'usage du titre d'inspecteur général

Figurent enfin dans la charte des recommandations relatives à l'usage du titre d'inspecteur général, qui doit être réservé à l'exercice normal des fonctions professionnelles et pour les besoins du service, à l'utilisation des moyens matériels du service, ainsi qu'à la prudence nécessaire dans le comportement personnel, compte tenu de la place des membres de l'IGAENR dans l'encadrement supérieur de l'État et de leur visibilité au sein de l'ensemble des personnels de l'éducation nationale.

Afin de mettre en œuvre les principes contenus dans la charte, sa publication est assurée par le chef du service, qui en remet un exemplaire à chaque inspecteur et la rend accessible en ligne. Tout nouveau membre de l'IGAENR en reçoit communication, de même que les personnels détachés ou en disponibilité, à leur retour dans le service.

## Le collège de déontologie

Un collège de déontologie est constitué afin d'éclairer le chef et les membres de l'IGAENR sur l'application des principes et recommandations de la charte. Il est composé de deux inspecteurs généraux, en position d'activité dans le corps, élus par les membres du service et d'une personnalité extérieure, choisie par le chef du service en raison de ses compétences. Le collège peut se saisir d'office ou être saisi par le chef ou un membre du service sur toute question d'ordre déontologique le concernant ou relative à une situation particulière, ainsi que sur toute question de caractère général.

Il est attendu de ce collège qu'il examine la question qui lui est soumise dans le respect des règles de confidentialité, des prérogatives statutaires des membres du corps et des attributions du chef du service et sans préjudice des implications administratives ou disciplinaires qu'une situation pourrait comporter. Son avis est adressé au chef du service ainsi qu'à la personne concernée. S'il l'estime utile, le collège peut rendre public le sens de ses avis, sous couvert d'anonymat.

## Une démarche volontaire et autonome

Enfin, tout membre de l'IGAENR remet au chef du service une déclaration d'intérêts par laquelle il signale tous les intérêts, activités et engagements professionnels et personnels en rapport avec les missions du corps, afin de pouvoir vérifier, si nécessaire, que l'un de ces éléments n'est pas susceptible d'entrer en conflit avec une mission ou une fonction qui lui serait confiée.

Par une démarche volontaire et autonome, l'IGAENR a entendu ainsi affirmer le haut degré d'exigence qu'elle se fixe pour l'exercice des missions qui lui sont confiées par l'État au service de l'intérêt général. ■

# Confiance, souplesse et respect – « La petite éthique » de l'enseignant

*Auteur :* ***Benoît Charuau****, professeur agrégé de philosophie*

**L'éducation est rapport à l'autre. En cela elle engage la morale, d'autant qu'il s'agit d'agir sur lui : de faire advenir cet être autonome, cette personne, qui impose le respect. Elle l'engage aussi parce qu'il s'agit de l'introduire dans le monde, notre société, par l'héritage qui lui est transmis, par la place, les rôles, la profession qu'il aspire à y exercer ; de l'y introduire de façon à ce que « le bien-vivre-ensemble » soit possible avec lui.**

**L'éducation est « le plus grand et le plus difficile problème » disait Kant[1]. Oui, elle l'est car elle doit user de la contrainte, exiger l'effort pour faire de l'enfant un homme libre, lui apprendre la responsabilité. Elle l'est doublement car cet autre se décline au pluriel : ce n'est pas un, ce sont trente à quarante autres qui font face à l'enseignant.**

ALORS LA MORALE ? Où est la morale quand l'autre devient nombre ? Y a-t-il, d'ailleurs, une morale quand la relation n'est pas symétrique puisqu'elle est d'autorité ? La morale ? Quelle morale ? Ou peut-être une éthique ? Une morale « en situation » ? Une « sagesse pratique »[2] ?

## Tensions et contradictions de la mission éducative

L'éducation, dont l'Éducation nationale a la charge, est le lieu de plus d'une tension et ambiguïté. Le terme même constitue déjà un problème : n'est-il pas seulement question d'instruire comme l'avait voulu notamment Condorcet[3] ? La dénomination du ministère est déjà une réponse : depuis 1932[4], on n'ambitionne plus uniquement d'instruire mais, plus largement, d'éduquer, soit aussi d'inculquer des règles, de transmettre des normes, de dompter les « penchants brutaux » : de « discipliner »[5]. Mais les enseignants du second degré sont professeurs d'une matière bien précise : en charge de la transmission de savoirs et de savoir-faire indépendants, semble-t-il, de l'apprentissage du « vivre-ensemble ». Il y a là un malentendu que l'on surmonte par la force des choses : car, oui, il faut de la discipline pour que la transmission devienne possible. « Par la force des choses », « autant que faire se peut » : on bricole cette discipline, mais jusqu'à se sentir parfois plus agent de police qu'enseignant. « 55 minutes de cours dont une trentaine à exiger le silence ! » Le malentendu nous rattrape alors : « Je n'ai quand même pas passé l'agrég' pour apprendre à des mômes à tenir en place sur une chaise ! » On se voulait transmetteurs de savoirs, formateurs de pensées. On ambitionnait de former des hommes libres. On se retrouve à « dresser »[6].

Discipline et pensée, contrainte et liberté : nous touchons à la principale difficulté à laquelle est confrontée l'éducation[7]. Son but est de former un être autonome, mais elle doit pour cela imposer des contraintes par nature contraires à la liberté. Comment puis-je *élever* mon élève à la liberté en usant de contraintes qui risquent fort de l'étouffer ? Comment si, simple agent de l'État, je me trouve, moi aussi, soumis à des contraintes qui restreignent ma liberté ?

Des contraintes ? Une contrainte numérique au moins : ce n'est pas un, mais trente à quarante élèves qui me font face, et autant de fois que j'ai de classes. Par-delà les problèmes inhérents à la gestion d'un groupe, c'est la nature même de ma relation à l'élève qui se trouve ainsi bouleversée. Je n'ai pas devant moi un homme[8], mais un groupe dont chacun n'est qu'un élément. Mon cours s'adresse donc à tous et, par là, à chacun. Seulement, il fait abstraction de ce qui distingue tel élève de tel autre : de ce qui en fait des êtres insubstituables : des humains. Pour atteindre leur but, mes propos voudraient mais paraissent empêchés de raisonner en chaque élève comme s'ils lui étaient personnellement adressés.

La gestion du groupe implique des règles disciplinaires, des critères d'évaluation qui, par souci de justice, doivent être les mêmes pour tous les élèves. Mais le niveau initial, le contexte socio-familial, les capacités elles-mêmes diffèrent d'un élève à un autre, au point qu'on devient injuste – on génère, du moins, un sentiment d'injustice – en ne faisant aucune différence dans l'application de la règle. Comment sanctionner les retards matinaux d'un élève contraint d'exercer tous les soirs une activité rémunérée ? Suis-je juste si j'applique la règle ? Suis-je juste si je la tempère ? Puis-je juger des raisons qui autoriseraient à passer outre la règle et à éviter la sanction ?

L'enseignement et les conditions de son exercice confrontent, on le voit, à des tensions et à des contradictions qui rendent nécessaires l'adoption d'une éthique. Mais que dirait celle-ci ? Est-elle codifiable ? Est-elle seulement possible ?

## La référence à la règle comme gage de liberté

Si l'éthique détermine les moyens d'atteindre la fin que l'on s'est prescrite, il semble que l'on puisse identifier quelques principes qui la circonscrivent. Quelle est ici la fin ? Former un être autonome de façon à ce qu'il puisse s'insérer dans notre monde et, demain, le renouveler. Mais comment atteindre ce but ? Déjà en dépassant le conflit de la contrainte et de la liberté par la référence à la règle qui fonde la relation d'autorité. Mes élèves ne sont pas soumis à ma volonté capricieuse : je ne puis exiger d'eux que ce que prévoient « les textes » : le *Bulletin officiel* et le règlement intérieur du lycée. Je peux exiger d'eux qu'ils éteignent leurs portables et se taisent, pas qu'ils s'accroupissent à mes pieds. « Cela va de soi. » Encore faut-il qu'on le dise : qu'on explique aux élèves que la discipline n'est pas soumission mais obéissance à des règles qui interdisent en retour à leurs professeurs de tout imposer. Enseignant pendant

quatorze années en Maison d'Arrêt, j'ai toujours eu soin de bien clarifier la nature de cette relation d'autorité. Condition du bon déroulement de mes cours, cette explication fut aussi un facteur d'apaisement de la relation de certains détenus avec leurs surveillants.

Qu'en est-il alors de la liberté des professeurs, eux qui doivent former des libertés ? Leur propre liberté n'est pas synonyme d'absence de règles. C'est parce qu'il y a des règles que je puis exiger de mes élèves qu'ils me rendent une dissertation à telle date. C'est parce qu'il y a des règles encore que ma hiérarchie ne peut pas tout attendre de moi. La loi, que relaye légitimement le proviseur, est aussi garante de mes droits.

Mais il est de mauvaises lois, de mauvais décrets, parfois aussi des programmes scolaires inadaptés au temps scolaire et à la réalité des classes qui nous sont confiées. Qu'en est-il alors de la liberté du professeur et de sa capacité de bien enseigner ? La distinction kantienne[9] entre l'usage privé et l'usage public de sa raison est ici susceptible de nous éclairer. En exercice devant mes élèves (usage privé), je dois me conformer aux règles de mon institution et au programme de la matière que j'enseigne. En qualité d'homme libre et instruit sur le sujet, je dois en revanche pouvoir publiquement faire part de mes critiques : dénoncer l'étendue de tel programme, l'excédent numérique des classes, l'insuffisance des moyens alloués à la scolarisation des détenus, un défaut de prise en compte de leur devenir après « la sortie ». Cela afin que, demain, les règles et les pratiques changent. Afin que je puisse davantage me rapprocher de la finalité de mon enseignement.

Mais demain n'est pas aujourd'hui et, « en attendant », je me heurte aux insuffisances des règles. Je m'y heurterai encore demain car, aussi bonne qu'elle soit, nulle règle ne résoudra toutes les difficultés et les contradictions auxquelles le réel confronte parfois. Il est surtout des regards, des paroles, des attitudes qui ne se réglementent pas.

## Un impératif inconditionnel de respect

L'éthique professionnelle rencontre des limites qui imposent de ne pas perdre de vue les impératifs de la morale[10]. Or qu'exige celle-ci ? D'abord, que je vise et respecte en l'autre la personne : un sujet moral unique, un insubstituable. Mon discours, qui s'adresse à tous les élèves, doit donc être doublé d'une relation de face-à-face qui considère et respecte chacun dans son unicité. Des entretiens individuels sont nécessaires. Une attention à l'histoire, aux difficultés, aux efforts personnels : un regard et des mots qui reconnaissent l'élève dans sa singularité. Quand celui-ci se sent reconnu en tant qu'être unique – quand ce besoin est, en somme, rassuré – il est plus à même d'entendre la parole qui s'adresse à tous : de se sentir concerné. Il est plus à même aussi de se penser par la médiation de l'universel (tout homme) au niveau duquel mes propos l'élèvent. Je me souviens de l'impact de Kant sur un élève du CJD[11] de Fleury-Mérogis. Le philosophe avait si bien fait écho aux interrogations personnelles de l'élève que celui-ci en vint à se représenter le petit allemand chétif à sa propre image : grand, noir et musclé. Incarcéré pour des faits graves, l'élève fut notamment sensible à l'idée kantienne que, quel que soit son passé, tout homme demeure capable d'un acte moral. Il fut ainsi sensible au regard de professeurs qui, loin de l'enfermer dans son passé criminel, visaient en lui le pouvoir et la promesse d'un avenir meilleur. L'homme est liberté. L'élève est une liberté en formation. Alors il convient de viser et de cultiver en lui le pouvoir de devenir autre : de se choisir et de progresser. Considérer l'élève avec, en tête, l'agitation et la paresse dont son dossier scolaire témoigne, est l'empêcher de s'en dégager. C'est lui retirer le pouvoir qui fait un homme libre. C'est ne pas le respecter. La pratique du « rapport » serait, à cet égard, à revoir. Car, de fait, elle laisse des traces.

Il y a de l'irrespect aussi quand nos mots blessent des convictions intimes, qu'elles soient ou non héritées de parents. Laïque, l'institution scolaire peut et doit exiger que nul ne fasse étalage de sa religion. On ne saurait pour autant tenir un discours qui la méprise : qui en nie les apports, qui conteste la liberté d'y croire, qui humilie le sentiment intime sur lequel s'érige la foi. Professeur de philosophie, j'aborde chaque année la question du religieux. Je l'examine sous l'angle rationnel qu'impose la philosophie. Cela sans ignorer ni contester l'importance qu'elle présente pour bon nombre de mes élèves dont j'attends, cependant, aussi un recul critique. Je puis mettre à l'épreuve la religion sans céder à des excès qui, loin de susciter un questionnement, radicaliseraient les positions. Je l'interroge avec tout le respect qu'elle impose : sans donner le sentiment que le socle, autour duquel certains de mes élèves se sont construits, n'est qu'une vaste supercherie.

Le respect : tel est l'impératif inconditionnel auquel il s'agit d'élever, donc d'abord de se conformer. Le respect, même quand le souci du bon déroulement de nos cours inciterait à s'en écarter. Une classe est un groupe traversé de tensions, qui scelle sa cohésion sur l'exclusion. Il est alors tentant de céder à cette pente facile : de se mettre la classe « dans la poche » en ne résistant pas à la marginalisation d'un élève, en flattant les préjugés du groupe : en ne condamnant, par exemple, pas les propos empreints d'homophobie[12]. Un demi-sourire est souvent de trop par l'approbation tacite qu'il paraît apporter. Le silence est lui-même parfois intenable, quand bien même le rompre fragiliserait sa propre position. Il m'est souvent arrivé d'entendre mes élèves détenus appeler aux pires châtiments pour les pédophiles et les « pointeurs » de tout acabit. Il m'aurait alors été aisé d'abonder dans leur sens. Mais l'apprentissage du respect exigeait que je leur rappelle qu'aussi condamnables qu'aient été leurs actes, en tant que personnes, ces hommes imposaient encore le respect.

Le respect, même quand cela nous gêne : jusque dans un souci de vérité auprès de nos élèves. Le niveau de chacun ne correspond pas toujours à ses efforts. Or le respect impose qu'on le dise, quand bien même préfèrerait-on que les meilleures notes reviennent toujours aux plus travailleurs d'entre eux. Dire la vérité, même sur notre monde, même sur ce qui, en lui, nous déplaît : contester que les garçons noirs ou arabes doivent aujourd'hui davantage se battre pour se faire une place dans notre société, est ajouter à cette injustice, l'injustice du déni. C'est, en outre, ne pas saisir l'opportunité d'éveiller en eux le sens viril[13] de la volonté. Introduire dans le monde ne signifie pas l'édulcorer : il faut le montrer avec ses failles, ainsi cultiver l'ambition de le changer.

## Souplesse et bon sens : le choix du meilleur ou du moins mauvais

La tâche est immense… Or notre profession nous confronte parfois à des situations dont l'inflexibilité de la morale et de la règle ne permet pas de se dégager sans causer de plus grands dégâts. Une « sagesse pratique » est nécessaire qui choisira « entre le mauvais et le pire »[14] dans le souci de ménager au mieux l'intérêt de l'élève et le bien-vivre-ensemble. J'ai récemment été confronté à une vive altercation entre deux élèves : l'une s'en prit verbalement à une autre jusqu'à

» menacer d'user de la force. La vigueur de l'altercation, la perturbation de mon cours et des classes alentour furent telles qu'une sanction exemplaire s'imposait, soit un conseil de discipline pouvant se solder par l'exclusion de l'élève. Usant de la parole, la CPE se rendit, en fait, compte que l'élève en cause était, depuis des mois, moralement harcelée par la deuxième. La situation familiale et sociale de l'élève était telle que son exclusion du lycée risquait d'accentuer un processus de désocialisation déjà amorcé. Une sanction fut prise, mais sans passer par un conseil de discipline à l'issue trop risquée. Une exception fut donc faite à la règle et au souci d'un égal traitement de tous les élèves. Une exception pour le préférable : le retour des deux élèves en classe et leur apprentissage d'une coexistence sereine.

Faut-il tout dire aux élèves ? Tout jusqu'aux inquiétudes, aux sentiments et autres troubles qu'ils suscitent en nous parfois ? J'entends souvent dire que la relation du professeur à l'élève est dénuée d'affects. C'est là une idée « convenue » que ma propre expérience ne recoupe pas. Il est des élèves qui m'émeuvent, des élèves qui m'horripilent, des élèves que j'affectionne, des élèves dont le physique même flatte mes yeux. Oui, il est de jeunes adultes au corps désirable et au tempérament fort aimable. Nier, dans son for intérieur, cette réalité est, ce me semble, perdre les moyens de la maîtriser. En être conscient est le gage d'une maîtrise car, ici, l'exigence de vérité rencontre ses limites. Enseignant, je ne saurais imposer mes émois aux élèves ni briser leur égalité de traitement. Il faut une raison préférable pour ce faire, et tels ne sont pas mes désirs, mes émotions et mes sentiments. J'ai, en Maison d'Arrêt, enseigné à de jeunes élèves aux actes passés terrifiants (parricides, meurtres, viols, actes de barbarie). Informé de ces derniers, je n'y songeais pas sans troubles : comment ces sympathiques élèves avaient-ils été capables de pareils actes ? Perplexe, je dus toujours leur faire cours sans rien montrer de mon incompréhension ni de mon effroi. Ils étaient mes élèves comme tous les autres. Ils n'avaient pas à porter mes émois[15].

Notre profession nous confronte à des situations dont la complexité et la diversité imposent de la souplesse dans l'application de la règle et des impératifs de la morale elle-même. La possibilité d'une codification précise d'une éthique professionnelle s'avère, de ce point de vue, improbable et fort peu souhaitable. Le bon sens du professeur est requis dans le souci du meilleur ou, parfois, du moins mauvais. Cela avec, pour principes invariables, la confiance et le respect. Croyons-nous en nos élèves ? Avons-nous confiance dans leur pouvoir de renouveler l'âpre monde dans lequel nous les introduisons ? Faute d'une telle confiance, notre mission n'atteindra pas son but : il n'y aura ni élévation à la liberté ni même transmission[16]. « Faire confiance dans le respect » : tel serait donc le maître-mot de la « morale pratique », de la « petite éthique »[17] de l'enseignant. Une confiance qui s'accorde sans preuves. « Il faut donner d'abord. »[18]

1) Réflexions sur l'éducation, *Introduction*.

2) *Concept développé par Paul Ricoeur dans* Soi-même comme un autre.

3) Cinq mémoires sur l'instruction publique.

4) *Le 3 juin 1932, le Ministère de l'instruction publique devient Ministère de l'éducation nationale. Il ne reprendra ponctuellement l'appellation « instruction publique » qu'au début du régime de Vichy.*

5) *Instruction et discipline : telles sont, selon Kant, les deux grandes parties de l'éducation.*

6) *Au sens du « dressement » et du « redressement » dont parle Michel Foucault dans* Surveiller et punir.

7) *Identifiée en ces termes par Kant : « Comment unir la soumission sous une contrainte légale avec la faculté de se servir de sa liberté ? »* Réflexions sur l'éducation.

8) *Un « insubstituable » par opposition au « chacun » dans le sens de Paul Ricoeur dans* Soi-même comme un autre.

9) *Distinction que fait Kant dans* Qu'est-ce que les Lumières ?

10) *Telle que la pense Kant : celle qui s'impose à tout humain en tant qu'être doué de raison.*

11) *Centre des Jeunes Détenus.*

12) *J'aborde le sujet dans un ouvrage à paraître sous le titre :* C'est quoi, le problème ?

13) *La virilité au sens où l'entend le philosophe Alain : la fermeté, le courage, la ténacité.*

14) *Paul Ricoeur ;* Réflexion faite.

15) *Que fait-on de ces émois en pareille situation ? J'aborde la question dans un ouvrage à paraître sous le titre :* La rédaction de Paul.

16) *Voir, à ce sujet, Hannah Arendt,* La crise de la culture.

17) *Concepts développés par Paul Ricoeur dans* Soi-même comme un autre.

18) *Alain ;* Propos d'un Normand, *I, Propos CXX.*




# Faites les bons choix pour vos marchés publics de maîtrise d'œuvre !




## DEUX REGARDS COMPLÉMENTAIRES POUR UNE RELATION DE QUALITÉ

Écrit conjointement par une juriste et un architecte, ce guide **juridique** et **pratique** anticipe et répond aux problématiques des acteurs publics lorsqu'ils entreprennent un marché public de maîtrise d'œuvre.
Intégrant **le point de vue des maîtres d'ouvrage** et celui des **maîtres d'œuvre**, il aide à éviter, sinon à résoudre, les incompréhensions pouvant surgir entre ces deux professions.

## LES CLÉS POUR UNE RÉALISATION FLUIDE ET SÉCURISÉE DE VOS MARCHÉS DE MAÎTRISE D'ŒUVRE

L'ouvrage dispense, avec force exemples et conseils précis tirés de l'expérience des auteurs :

- une méthodologie concernant les **démarches** et les **procédures** pour faire les bons choix avant la passation d'un marché de maîtrise d'œuvre ;
- les **conditions** et les **formalités** à suivre pour une exécution du projet sans accroc et en toute sécurité juridique.

**Auteurs : Lydia Di Martino, Denis Dessus**
**Broché - 332 pages**
Format : 14,8 x 21 cm
ISBN : 978-2-7013-1773-1
Référence : 121 CNM 116
Date de parution : **septembre 2012**
Prix public unitaire TTC (TVA : 5,5 %) : **32,50 €**

## Berger-Levrault et vous

Pour commander ou demander des informations :


03 83 38 83 83 du lundi au vendredi de 8 H à 12 H et de 13 H à 17 H 30



boutique.berger-levrault.fr



relationsclients@berger-levrault.fr


Fax : 05 61 39 86 64


231, rue Pierre et Marie Curie CS 57605 31676 Labège cedex



Crédit photo : Christophe Brachet

# L'actualité juridique

Sommaire

# Questions parlementaires et réponses ministérielles

**L'actualité des réponses aux questions écrites relatives aux personnels de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche concerne les enseignants du premier degré, les obligations de service des directeurs d'école, les contrats uniques d'insertion, les heures supplémentaires annualisées, les garanties accordées aux enseignants élus, les services de santé en faveur des personnels et des élèves, les vacataires et agents non titulaires de l'enseignement supérieur et de la recherche, les dépenses de personnel des organismes de recherche, les retraites.**

***Les indications contenues dans une réponse à une question écrite d'un parlementaire sont dépourvues de valeur réglementaire (CE, 13 décembre 1996,* Commune de La Seyne-sur-Mer, *mentionné dans les tables du recueil* Lebon, *n° 125022).***

## Forfait horaire consacré au sport scolaire par les enseignants d'éducation physique et sportive

**Question écrite n° 11755** de Mme Catherine Beaubatie, publiée au *JOAN* du 27 novembre 2012 – Réponse du ministre de l'Éducation nationale publiée au *JOAN* du 19 février 2013

**Question.** Mme Catherine Beaubatie appelle l'attention de M. le ministre de l'Éducation nationale sur la pérennisation du forfait de 3 heures consacré au sport scolaire dans le service hebdomadaire de tous les enseignants d'éducation physique et sportive du second degré. Le sport scolaire rassemble près de 25 % des élèves scolarisés dans le second degré de l'académie de Limoges. L'engagement de tous ces jeunes dans une pratique volontaire montre toute la confiance et la satisfaction qu'ils placent, tout comme leurs parents, dans ce dispositif du service public d'éducation. Le sport scolaire joue un rôle fondamental dans l'accès des jeunes au sport, c'est pourquoi le Gouvernement avait annoncé qu'il devrait être valorisé et développé. Le décret n° 2007-187 du 12 février 2007 modifiant les décrets n° 50-581, n° 50-582 et n° 50-583 du 25 mai 1950 relatifs aux obligations réglementaires de service du personnel enseignant du second degré et les décrets relatifs à leurs statuts particuliers, ne garantit plus le forfait de 3 heures consacré au sport scolaire dans le service hebdomadaire de tous les enseignants d'éducation physique et sportive du second degré. Elle lui demande donc quelles mesures il entend prendre afin de remédier à cette situation.

**Réponse.** La participation des personnels enseignants d'éducation physique à l'animation de l'association sportive obligatoirement créée dans chaque établissement public local d'enseignement est réglementairement prévue dans le cadre d'heures incluses dans leurs obligations de service. À ce titre, pour l'année scolaire 2012, 28 000 enseignants bénéficient de la décharge UNSS représentant 4 655 ETP. En effet, l'article L. 552-2 du Code de l'éducation dispose qu'« une association sportive est créée dans tous les établissements du second degré », l'article R. 552-2 du même code précisant que « l'association est affiliée à l'Union nationale du sport scolaire (UNSS) » et qu'elle « se compose [notamment] des enseignants d'éducation physique et sportive participant à l'animation de l'association dans le cadre du forfait horaire réservé à cet effet dans leurs obligations de service ». Sur ce dernier point, le décret n° 50-583 du 25 mai 1950 modifié portant fixation des maxima de service des professeurs et des maîtres d'éducation physique et sportive, titulaires et délégués, prévoit un maximum de service hebdomadaire de dix-sept heures pour les professeurs agrégés enseignant cette discipline et de vingt heures pour les professeurs d'éducation physique et sportive (PEPS), les chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive (CEEPS) et les adjoints d'enseignement. Dans sa version initiale, le décret du 25 mai 1950 disposait en son article 5 que « dans le service hebdomadaire des professeurs et maîtres d'éducation physique et sportive sont normalement comprises trois heures consacrées à l'organisation, au développement de l'association sportive de l'établissement dans lequel ils exercent et à l'entraînement de ses membres ». Cette disposition a été abrogée par l'article 5 du décret n° 73-863 du 7 septembre 1973 relatif à l'organisation des activités sportives scolaires et universitaires et à la participation des professeurs et maîtres d'éducation physique à ces activités. Toutefois, ce décret a précisé en ses articles 1er et 2 que « les enseignants d'éducation physique et sportive peuvent participer à l'organisation et au développement de l'association sportive de l'établissement dans lequel ils exercent à l'entraînement de ses membres » et « sur leur demande, être autorisés à consacrer pendant une année scolaire trois heures de leur service hebdomadaire normal » à ces activités, forfait horaire ensuite réduit à deux heures par le décret n° 78-904 du 31 août 1978 modifiant le décret du 7 septembre 1973. Ce texte conditionne par ailleurs le renouvellement de cette autorisation à la vérification, par le chef d'établissement, de l'effectivité de l'activité d'au moins 30 licenciés dans l'association. Le décret n° 2007-187 du 12 février 2007 modifiant les décrets n° 50-581, n° 50-582 et n° 50-583 du 25 mai 1950 relatifs aux obligations réglementaires de service du personnel enseignant du second degré et les décrets relatifs à leurs statuts particuliers a réinséré au décret n° 50-583 du 25 mai 1950 un article 5 prévoyant que « le service hebdomadaire des enseignants d'éducation physique et sportive [..] comprend trois heures consacrées à la formation, l'entraînement et l'animation sportifs [...], lorsque l'activité des associations sportives créés dans les établissements scolaires le justifie. À défaut, ces heures sont remplacées par des heures d'enseignement ». L'abrogation du décret du 12 février 2007 par le décret n° 2007-1 295 du 31 août 2007 a eu pour effet de rétablir les dispositions antérieures, en particulier le décret du 7 septembre 1973 suscité. Une discussion générale sur les missions des enseignants sera engagée dans le cadre de l'agenda social. Si le principe de la prise en compte dans l'obligation de service des professeurs d'EPS de l'animation des associations sportives ne saurait être remis en cause, des discussions devront avoir lieu pour mieux définir le niveau et le type d'activité.

## Informations des enseignants élus sur leurs droits en matière de crédits d'heures ou d'autorisation d'absence

**Question écrite n° 01926** de M. Michel Doublet, publiée dans le *JO Sénat* du 29 septembre 2012 – Réponse du ministre de l'Éducation nationale publiée dans le *JO Sénat* du 10 janvier 2013

**Question.** M. Michel Doublet attire l'attention de M. le ministre de l'Éducation nationale sur les mesures mises en œuvre pour informer les personnels enseignants élus sur leurs droits en matière de crédits d'heures ou d'autorisation d'absence par les établissements scolaires ou les rectorats. La situation d'un élu, en 2008, reste sans aucun doute un cas isolé, mais mérite d'être mise en exergue. Ignorant le dispositif de crédits d'heures ou d'autorisation d'absence, l'enseignant a sollicité un temps partiel à 50 % pour « convenances personnelles », ce n'est que pour la rentrée scolaire 2012-2013 qu'il a pu faire valoir ses droits. Les dossiers administratifs ne portent bien entendu aucune mention ou information sur ces mesures en faveur des élus enseignants. En conséquence, il lui demande quelles mesures il compte mettre en œuvre pour améliorer le dispositif d'information notamment au sein des établissements scolaires.

**Réponse.** En application de l'article 11 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, l'ensemble des fonctionnaires bénéficient des garanties accordées aux titulaires de mandats locaux reconnues par le Code général des collectivités territoriales (CGCT). Ils jouissent notamment d'autorisations d'absence de droit accordées dans le cadre des travaux d'une assemblée publique élective et d'un crédit d'heures dont l'objet est de permettre aux agents de concilier leur activité professionnelle et leurs fonctions d'élu local et de leur conférer le temps nécessaire à l'administration de leur collectivité et des organismes auprès desquels ils la représentent ainsi qu'à la préparation des réunions des instances au sein desquelles ils siègent. L'existence de ces deux dispositifs a été rappelée aux services académiques par la circulaire ministérielle n° 2002-168 du 2 août 2002 relative aux autorisations d'absence de droit et facultatives. Par ailleurs, les associations d'élus locaux possèdent généralement une documentation complète sur leurs droits. L'Association des Maires de France (AMF) diffuse ainsi chaque année à ses adhérents une brochure – consultable également sur le site internet - sur le statut de l'élu(e) local(e), où sont abordés les autorisations d'absence et le crédit d'heures. Il appartient en outre au fonctionnaire nouvellement titulaire d'un mandat local d'avoir une démarche active et de se renseigner sur les moyens mis à sa disposition pour concilier son mandat avec l'exercice de son activité professionnelle auprès de son établissement d'affectation et du rectorat de son académie.

## Organisation de la surveillance médicale des personnels de l'Éducation nationale

**Question écrite n° 23606** de M. Philippe Bas, publiée dans le *JO Sénat* du 31 mai 2012 – Réponse du ministre de l'Éducation nationale publiée dans le *JO Sénat* du 24 janvier 2013

**Question.** M. Philippe Bas appelle l'attention de M. le ministre de l'Éducation nationale sur le caractère très aléatoire des visites médicales pour les personnels de l'Éducation nationale.
Les agents de la fonction publique d'État ne sont en effet soumis qu'à une visite médicale tous les cinq ans – selon l'accord pour la fonction publique du 26 juillet 1994 – même s'ils peuvent demander à bénéficier d'une visite médicale annuelle. Dans les faits, bien souvent, les professeurs des écoles ne voient le médecin du travail qu'une fois dans leur vie professionnelle, au moment de leur titularisation.
Cette situation est préoccupante. La visite médicale, outre le fait qu'elle permet de s'assurer du maintien de l'aptitude de l'intéressé au poste de travail qu'il occupe, permet de dépister les maladies dont il pourrait être atteint. En contact permanent avec des enfants, il serait opportun que les enseignants bénéficient effectivement d'une visite médicale régulière.
Il lui demande de bien vouloir lui préciser les intentions du Gouvernement en la matière.

**Réponse.** L'amélioration de la surveillance médicale des personnels, dans le cadre d'une médecine de prévention renforcée, structurée et redynamisée doit permettre de mieux répondre aux attentes des personnels de l'éducation nationale et d'exercer les responsabilités de prévention qui sont celles de l'employeur. C'est un enjeu important afin d'améliorer la gestion des ressources humaines au sein des services et des établissements du ministère de l'Éducation nationale.

Deux mesures répondent à ces objectifs :

- **le renforcement de la médecine de prévention par le recrutement de 80 médecins de prévention.** Une campagne exceptionnelle de recrutement de 80 médecins de prévention a été lancée à compter de la rentrée scolaire 2010, l'objectif est que chaque académie dispose d'un médecin de prévention coordonnateur et d'un médecin de prévention pour chacun des départements. Pour rendre plus attractives les fonctions de médecin de prévention, les recteurs d'académie ont désormais la possibilité de fixer la rémunération des médecins de prévention par référence à la grille inscrite dans la convention collective du personnel des services interentreprises de médecine du travail (dite « grille CISME »). Depuis le début de la campagne, 28 médecins de prévention ont déjà été recrutés, résultat qui est encourageant compte tenu du nombre limité de candidatures. La campagne de recrutement se poursuit. Une disposition de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique permet, à titre expérimental, de conclure directement des CDI afin de pourvoir des emplois permanents à temps complet lorsque ceux-ci ne peuvent être occupés par des fonctionnaires compte tenu des compétences requises. Cette disposition devrait favoriser le recrutement de médecins de prévention dans un statut plus stable.
- **un bilan de santé proposé à l'ensemble des personnels, l'année de leurs 50 ans.** Ce bilan de santé consiste en une visite médicale de prévention, assurée par un médecin de prévention, complétée, lorsque celui-ci le juge nécessaire, par une consultation spécialisée en vue de déceler une pathologie d'origine professionnelle. Ce dispositif a été expérimenté dès la rentrée scolaire 2010 dans les départements de la Creuse, de l'Hérault, de la Meurthe-et-Moselle, du Rhône, de la Vendée et des Yvelines avant d'envisager sa généralisation à l'ensemble des académies. L'expérimentation et la généralisation ont nécessité la mise en place d'un marché public. La MGEN avait

» été retenue pour organiser les consultations spécialisées lors de la phase expérimentale. Dans le cadre de la généralisation du dispositif, c'est la société ABCOS Santé qui a été désignée aux termes de la procédure de mise en concurrence début 2012. Les enseignements tirés de l'expérimentation ont permis d'enrichir le dispositif. Les prestations ont évolué afin de mieux répondre aux impératifs des médecins de prévention (mise à leur disposition d'une plate-forme de secrétariat qui fixe leurs rendez-vous et d'une infirmière qui réalise un pré-bilan) et aux attentes des agents (possibilité de consulter un psychologue sans passer par le médecin de prévention, ou après consultation du médecin de prévention, et élargissement des consultations spécialisées proposées). Les académies n'ont pas l'obligation d'adhérer aux prestations proposées par le partenaire choisi par le ministère. Cependant l'offre faite aux personnels doit être la plus homogène possible dans l'ensemble des académies ; c'est pourquoi, en cas de non-adhésion au dispositif proposé, les académies doivent offrir à leurs personnels éligibles la possibilité de rencontrer le médecin de prévention de l'académie et, le cas échéant, de bénéficier d'une visite de médecine spécialisée. En juin 2012, on recensait 12 académies ayant adhéré au dispositif. Il est prévu que d'autres académies adhèrent au dispositif à compter de la rentrée scolaire 2013.

## Personnels du service de santé scolaire en faveur des élèves

**Question écrite n° 03022** de M. Alain Fauconnier, publiée dans le *JO Sénat* du 8 novembre 2012 – Réponse du ministre de l'Éducation nationale publiée dans le *JO Sénat* du 10 janvier 2013

**Question.** M. Alain Fauconnier attire l'attention de M. le ministre de l'Éducation nationale sur le devenir des infirmières de l'Éducation nationale. Selon le syndicat national des infirmier(e)s conseiller(e)s de la santé (SNICS), le projet présenté le 23 juillet 2012 à l'occasion de la concertation sur l'école préconiserait de balayer la spécificité de la profession auprès des élèves en imposant une vision globale de santé publique à partir de laquelle seraient définies de nouvelles missions. Ainsi, il s'agirait notamment de faire disparaître subrepticement la notion d'élève au profit de « l'enfant et l'adolescent » avec des conséquences directes sur l'organisation des personnels. Les conséquences pour les infirmières de l'Éducation nationale seraient redoutables. Outre le fait que la réponse des infirmières aux besoins des élèves disparaîtrait au quotidien, c'est la place même des infirmières dans la structuration de l'école qui serait remise en cause (hiérarchie, temps de travail, droits à mutation, évaluation, avancement…) au profit d'un pilotage médical dans une organisation « matricielle » interministérielle. En effet, si la notion d'élèves disparaît, le temps de travail serait réorganisé en conséquence, non plus sur les 36 semaines liées à la présence des élèves, mais sur 47 semaines. C'est pourquoi il le remercie de bien vouloir lui indiquer la position du Gouvernement sur ce sujet.

**Réponse.** La mission de promotion de la santé scolaire en faveur des élèves a pour objectif essentiel et spécifique de veiller à leur bien-être, de contribuer à leur réussite et de les accompagner dans la construction de leur personnalité individuelle et collective. Le renforcement des moyens en personnels médicaux fait partie des priorités du Gouvernement et s'effectuera dans le cadre des créations d'emplois pour l'éducation nationale. Aujourd'hui, ce sont près de 7 500 infirmiers qui travaillent au sein des écoles et des établissements. Le rapport de la concertation sur « la refondation de l'école », remis au président de la République le 9 octobre 2012, précise que la mission de dépistage et de suivi de la santé doit être renforcée. Enfin, le ministre reste très attaché au maintien de leurs missions dans son périmètre et n'envisage ni de les transférer aux collectivités territoriales ni d'effectuer un transfert de gouvernance de la santé scolaire au ministère chargé de la Santé.

## Impossibilité pour les établissements d'enseignement supérieur de recruter en tant qu'agent temporaire vacataire un enseignant qui exerçait dans l'établissement concerné au moment de son départ à la retraite

**Question écrite n° 10397** de M. Benoist Apparu, publiée au *JOAN* le 20 novembre 2012 - Réponse de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche publiée au *JOAN* du 8 janvier 2013

**Question.** M. Benoist Apparu interroge Mme la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche sur les emplois de vacataires pour les retraités de l'enseignement supérieur. Il existe aujourd'hui des restrictions qui rendent difficile l'embauche de vacataires qualifiés dans les établissements. En effet, le décret n° 87-889 du 29 octobre 1987, relatif aux conditions de recrutement et d'emploi de vacataires pour l'enseignement supérieur, précise dans son article 3 qu'il n'est pas possible pour les établissements de recruter en tant qu'agent temporaire vacataire un enseignant qui exerçait dans l'établissement concerné au moment de son départ à la retraite. En plus d'avoir peu de sens et d'empêcher l'établissement d'embaucher des personnes qualifiées dans leur domaine, cette disposition peut paraître discriminatoire puisque les autres salariés, notamment dans le régime général, peuvent cumuler leur retraite avec un emploi sans que soit tenue en compte leur affectation au moment de leur départ. Il lui demande alors quelles dispositions elle compte adopter afin de mettre fin à ce système qui prive certains établissements de moyens humains dont ils ont fortement besoin.

**Réponse.** Les établissements publics d'enseignement supérieur peuvent faire appel pour des fonctions d'enseignement, dans les disciplines autres que médicales et odontologiques, à des chargés d'enseignement vacataires et, dans toutes les disciplines, à des agents temporaires vacataires, dans les conditions définies par le décret n° 87-889 du 29 octobre 1987 relatif aux conditions de recrutement et d'emploi de vacataires pour l'enseignement supérieur. L'article 3 de ce même décret précise que les personnes, âgées de moins de soixante-cinq ans, bénéficiant d'une pension de retraite, d'une allocation de préretraite ou d'un congé de fin d'activité, à la condition d'avoir exercé au moment de la cessation des fonctions une activité professionnelle principale extérieure à l'établissement, peuvent être recrutées en qualité d'agents temporaires vacataires. Concernant la condition d'avoir exercé au moment de la cessation de leurs fonctions une activité professionnelle principale extérieure à l'établissement, il est envisagé de supprimer cette disposition lors de la prochaine modification du décret du 29 octobre 1987. En effet, la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la Sécurité sociale pour 2009 a libéralisé, à compter du 1er janvier 2009, les possibilités de cumul de rému-

» nération en modifiant à cet effet l'article L. 84 du Code des pensions civiles et militaires de retraite et l'article L. 161-22 du Code de la sécurité sociale.

S'agissant de la condition d'âge mentionnée à l'article 3 du décret du 29 octobre 1987, elle ne doit plus être prise en compte. En effet, la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a prévu le relèvement progressif de deux années de la limite d'âge dans la fonction publique. L'âge limite de maintien en activité des agents contractuels de la fonction publique de l'État passe ainsi de soixante-cinq ans à soixante-sept ans dans les mêmes conditions transitoires que celles prévues pour le relèvement des limites d'âge des fonctionnaires par le décret n° 2011-2103 du 30 décembre 2011 portant relèvement des bornes d'âge de la retraite des fonctionnaires, des militaires et des ouvriers de l'État. La limite d'âge des vacataires sera donc au terme de cette période transitoire, c'est-à-dire en 2022, fixée à soixante-sept ans, en application du I de l'article 6-1 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public. Les agents nés antérieurement au 1er juillet 1951 ne sont pas, quant à eux, concernés par le relèvement progressif de la limite d'âge qui reste, pour ces agents, fixée à soixante-cinq ans. Toutefois, en application de l'article 6-2 de la loi du 13 septembre 1984 précitée, la limite d'âge définie à l'article 6-1 de la loi du 13 septembre 1984 n'est pas opposable aux personnes qui accomplissent, pour le compte et à la demande des employeurs publics, une mission ponctuelle en l'absence de tout lien de subordination juridique. Les agents atteints par la limite d'âge peuvent donc être recrutés en qualité d'agents temporaires vacataires par un établissement public d'enseignement supérieur, et notamment par l'établissement dans lequel ils exerçaient leur activité professionnelle principale au moment de leur départ à la retraite, à la condition qu'ils exercent leurs vacations de manière ponctuelle et non répétée en l'absence de tout lien de subordination juridique. Dans l'attente de la modification du décret du 29 octobre 1987 précité, ces dispositions relatives à la limite d'âge des vacataires ont été rappelées aux présidents et directeurs d'établissements publics d'enseignement supérieur par une circulaire ministérielle du 18 octobre 2012.

## Situation des agents non titulaires dans l'enseignement supérieur et dans la recherche

**Question écrite n° 02856** de M. Roland Povilleni, publiée dans le *JO Sénat* du 1er novembre 2012 – Réponse de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche publiée dans le *JO Sénat* du 10 janvier 2013

**Question.** M. Roland Povinelli attire l'attention de Mme la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche sur la situation précaire des personnels des établissements et des organismes sous sa tutelle.

Un grand nombre de post-doctorants, ingénieurs, techniciens et personnels administratifs travaillent sur des contrats à durée déterminée (CDD). Ces contrats sont très généralement financés par des établissements publics à caractère scientifique et technologique, l'Agence nationale de la recherche, l'ERC (Conseil européen de la recherche), par des contrats industriels que les laboratoires ont obtenus ou encore au moyen de bourses provenant de différentes associations.

Nombreux sont les contractuels à durée déterminée qui voient leurs contrats non renouvelés ou transformés en contrat à durée indéterminée, ce qui leur interdit par avance l'accès aux possibilités de titularisation mises en place par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012.

Ces agents de la recherche publique française tentent de mettre en garde le Gouvernement contre une application erronée de ce texte. En effet, les directions des établissements de recherche et d'enseignement supérieur ont fait le choix de se séparer de la plupart des agents en CDD, candidats éventuels à ce dispositif de titularisation. Ils pourront alors les remplacer par de nouveaux personnels en CDD qui, eux, ne pourront prétendre à un tel dispositif.

Ainsi, la « lutte contre la précarité dans la fonction publique », annoncée par le Gouvernement se traduit concrètement, dans la recherche et l'enseignement supérieur, par une vague massive de fins de contrats pour des personnes ayant souvent jusqu'à six ans d'ancienneté, contrariant ainsi l'esprit même de la loi.

La recherche publique française contribuant au rayonnement international de notre pays, il apparaît nécessaire d'apporter des réponses spécifiques à ce secteur public d'activité.

Il lui demande, dans ce contexte d'urgence, quelles mesures compte prendre le Gouvernement pour mettre un terme à cette interprétation injuste du texte et s'il entend s'engager à maintenir dans leur emploi les personnels précaires, ainsi qu'à mettre en place un plan ambitieux de création d'emplois de titulaires pour résorber cette précarité.

**Réponse.** La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique s'applique dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les mêmes conditions que dans le reste de la fonction publique. Cette loi met en place un dispositif d'accès à l'emploi titulaire (article 4 de la loi) et un dispositif de transformation des contrats en contrat à durée indéterminée (article 8 de la loi) pour les agents contractuels remplissant certaines conditions. L'article 4 de la loi du 12 mars 2012 prévoit que le bénéfice de l'accès à la fonction publique de l'État est subordonné, pour les agents titulaires d'un contrat à durée déterminée, à une durée de services publics effectifs au moins égale à quatre années en équivalent temps plein, soit au cours des six années précédant le 31 mars 2011, soit à la date de clôture des inscriptions au recrutement auquel ils postulent. Dans ce cas, au moins deux des quatre années de services exigées doivent avoir été accomplies au cours des quatre années précédant le 31 mars 2011. Les agents dont le contrat à durée déterminée a été transformé en contrat à durée indéterminée à la date du 13 mars 2012 en application de l'article 8 de la loi du 12 mars 2012 peuvent également se présenter aux recrutements réservés ouverts par l'administration dont ils relèvent à cette même date. La circulaire du ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique du 26 juillet 2012 rappelle que les agents peuvent être éligibles au dispositif d'accès à l'emploi titulaire, même s'ils ne sont plus en fonction à la date de clôture des inscriptions au recrutement. Toutefois, ils doivent avoir été en fonction au 1er janvier 2011 et avoir bénéficié d'un contrat à durée déterminée ou indéterminée qui a cessé entre 1er janvier 2011 et le 31 mars 2011. Cependant, il convient de noter que les dispositions de l'article 2 de la loi du 12 mars 2012 prévoient que l'accès à la fonction publique de l'État est réservé aux agents occupant un emploi pour répondre à un besoin permanent de l'État, de l'un de ses établissements publics ou d'un établissement public local d'enseignement.

Au total, l'intégralité des agents non titulaires dans l'enseignement supérieur et dans la recherche remplissant les conditions prévues par la loi, soit 9 376 personnes, auront la possibilité de devenir titulaires sur les quatre prochaines années.

## Modes de recrutement des directeurs de recherche des établissements publics scientifiques et technologiques

**Question écrite n° 15246** de M. Dominique Dord, publiée au *JOAN* du 8 janvier 2013 – Réponse de la ministre de l'Enseignement supérieur.

Dominique Dord attire l'attention de Mme la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche sur la proposition formulée dans le cahier du *think tank* en temps réel intitulé « À la recherche française et aux moyens de l'améliorer », consistant, pour le recrutement des directeurs de recherches au CNRS, à exiger que les concours traitent les candidats internes et externes sur un pied d'égalité, ou que les postes relevant du recrutement interne soient clairement identifiés. Il lui demande son avis sur cette proposition et le cas échéant dans quels délais elle pourrait être mise en œuvre.

**Réponse.** S'agissant du recrutement des directeurs de recherche, les articles 38, 40 et 41 du décret n° 83-1260 du 30 décembre 1983 fixant les dispositions statutaires communes aux corps de fonctionnaires des établissements publics scientifiques et technologiques prévoient notamment que des concours sont ouverts, chaque année, dans la limite des emplois disponibles soit pour l'accès au grade de directeur de recherche de 2e classe, soit pour l'accès direct au grade de directeur de recherche de 1re classe. Pour être admis à concourir pour l'accès au grade de directeur de recherche de 2e classe, les candidats doivent, soit appartenir à l'un des corps de chargé de recherche régis par le décret du 30 décembre 1983 et justifier d'une ancienneté minimale de trois années de service en qualité de chargé de recherche de 1re classe, soit si les candidats n'appartiennent pas aux corps de chargés de recherche, remplir l'une des conditions suivantes : être titulaire du doctorat prévu à l'article L. 612-7 du Code de l'éducation, d'un doctorat d'État ou de troisième cycle, d'un diplôme de docteur ingénieur, du diplôme d'études et de recherche en sciences odontologiques (DERSO), du diplôme d'études et de recherche en biologie humaine (DERBH), d'un titre universitaire étranger jugé équivalent aux diplômes ci-dessus énumérés par l'instance d'évaluation compétente et justifier de huit années d'exercice des métiers de la recherche, ou bien justifier de travaux scientifiques jugés équivalents par l'instance d'évaluation compétente de l'établissement. De plus, tout chargé de recherche ayant apporté une contribution notoire à la recherche peut être admis à concourir à titre exceptionnel en vue d'un recrutement en qualité de directeur de recherche de 2e classe, sous réserve d'y avoir été autorisé par le conseil scientifique de l'établissement. Concernant l'accès direct au grade de directeur de recherche de 1re classe, des concours peuvent être ouverts dans la limite de 5 % des recrutements dans le corps à des candidats qui n'appartiennent pas à l'un des corps de chercheurs régis par le décret du 30 décembre 1983. Ces candidats doivent être titulaires de l'un des diplômes mentionnés ci-dessus et justifier de douze ans d'exercice des métiers de la recherche ou justifier de travaux scientifiques jugés équivalents par l'instance d'évaluation compétente de l'établissement. Tout fonctionnaire ayant apporté une contribution notoire à la recherche peut également faire acte de candidature pour l'accès au grade de directeur de recherche de 1re classe, sous réserve d'y avoir été autorisé par le conseil scientifique de l'établissement. Les deux modes de recrutement prévus pour l'accès au corps des directeurs de recherche bénéficient de la même légitimité et participent au recrutement de membres d'un même corps, même si les conditions d'entrée dans celui-ci sont différentes. L'égalité de traitement des candidats au sein de chacun de ces concours ne peut être remise en cause, leurs jurys respectifs en étant les garants. En conséquence, il n'est pas envisagé de modifier, pour la période actuelle, le mode de recrutement des directeurs de recherche.

## Évolution de la masse salariale au sein des organismes de recherche

**Question écrite n° 02974** de M. Ladislas Poniatowski, publiée dans le *JO Sénat* du 8 novembre 2012 – Réponse de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche publiée dans le *JO Sénat* du 3 janvier 2013

**Question.** Ladislas Poniatowski attire l'attention de Mme la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche sur la question du poids de la masse salariale de la recherche publique.

Le rapport de l'Académie des sciences « Remarques et propositions sur les structures de la recherche publique en France », publié le 25 septembre 2012, pointe du doigt un système français de la recherche « asphyxié » par une inflation considérable de la « bureaucratie ».

En 2010, il avait été constaté que le rapport entre la masse salariale et la dotation de l'État au CNRS s'élevait à 84 % alors qu'il était de 74 % en 1980 et de 47 % en 1960. Or, cette augmentation serait essentiellement due à une hausse considérable des emplois administratifs. En effet, alors que le nombre de chercheurs n'a été multiplié que par quatre entre 1960 et 2010, on peut compter neuf fois plus d'agents administratifs en 2010 que 50 ans auparavant.

Dans ces conditions, la recherche elle-même est pénalisée et les équipes de recherche sont devenues dépendantes des appels à projet.

Plusieurs solutions ont été avancées par l'Académie des Sciences pour parvenir à un rapport plus équilibré entre la dotation de l'État et le poids de la masse salariale. L'Académie recommande notamment de supprimer l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), autorité administrative créée en 2007, pour la remplacer par des structures d'évaluation dépendant directement des universités ou des organismes de recherche.

Il lui demande donc quelle suite elle compte donner à cette recommandation issue du rapport de l'Académie des sciences.

**Réponse.** Le rapport de l'Académie des sciences intitulé « Remarques et propositions sur les structures de la recherche publique en France » souligne le poids grandissant des personnels administratifs au sein des organismes de recherche et attire l'attention sur la dégradation du ratio masse salariale/dotation de l'État, en s'appuyant sur l'exemple du CNRS. Selon les auteurs de ce rapport, ce ratio serait de 84 % en 2010, contre 74 % en 1980, alors que le ratio idéal serait de l'ordre de 60-65 % assurant un équilibre entre la masse salariale et les crédits de fonctionnement et d'équipement. S'agissant de la hausse des emplois administratifs, une comparaison entre les emplois du CNRS en 1980 et les emplois du CNRS en 2010 semble peu pertinente dans la mesure où leurs modalités de

» comptabilisation ont évolué au cours des années (personnes physiques, équivalent temps plein, équivalent temps plein travaillé (ETPT) depuis le 1er janvier 2006, emplois sous plafond, emplois hors plafond…). Toutefois, si une comparaison devait être établie, sur la base des documents budgétaires, ceux de 1980 prévoyaient 22 802 emplois au CNRS, dont 8 657 chercheurs et 14 145 ingénieurs, techniciens et administratifs (ITA) alors qu'en 2010, il y avait en exécution 28 087 emplois (ETPT) sous plafond, dont 11 316 chercheurs et 13 619 ITA. Le nombre des personnels ITA n'a donc pas augmenté sur la période considérée, à l'inverse de celui des chercheurs. Par ailleurs, parmi les ITA nombre d'ingénieurs et de techniciens sont affectés dans les laboratoires et participent directement à la recherche. S'agissant de la masse salariale, si le rapport parle de forte augmentation de ce poste de dépenses au CNRS entre 1980 et 2010, cette augmentation est à mettre en regard de l'évolution des composantes de la masse salariale. En effet, elle représentait, en 1980, 75,7 % de la subvention attribuée par l'État, contre 81,1 % en 2010. Mais en 1980, la masse salariale ne prenait pas en compte les pensions des personnels. Cette obligation s'est imposée avec la loi organique relative aux lois de finances au 1er janvier 2006. Or, en 2006, pour la mise en place du compte d'affectation spéciale (CAS) pour les pensions, le ratio masse salariale/subvention d'État était de 75,5 %, soit un ratio proche de celui de 1980. Le poids du compte d'affectation spéciale pour les pensions n'a fait que croître depuis 2006, augmentant de plus de 26 points en cinq ans, passant de 39,5 % du traitement brut des personnels titulaires en 2007 à 65,7 % en 2011. Quant aux comparaisons avec les données de 1960, elles apparaissent encore plus aléatoires, le statut des chercheurs datant de 1959. D'une manière générale, l'analyse des fonctions support constitue, depuis plusieurs années déjà, un sujet de réflexion majeur pour les grands organismes de recherche.

**Gérant des budgets globaux, les établissements ont intégré les différents impératifs d'amélioration du niveau de service à apporter aux unités de recherche dans un souci de limitation des coûts de la fonction support.** Le poids relatif des fonctions support varie de 14,6 % à 15,2 % des effectifs totaux pour le CNRS, l'INSERM ou l'INRA et la tendance est à la baisse. (Ce ratio est de 12,1 % dans le secteur industriel).

**Le secteur de la recherche reposant sur l'activité de la communauté scientifique, les dépenses de personnel représentent assez logiquement la part la plus importante des dépenses des organismes, qu'ils s'attachent à stabiliser.** Si la question de la suppression de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) se pose pour l'Académie des sciences, c'est bien sous l'angle de la définition de ce que devrait être l'évaluation des laboratoires, instituts ou universités en France et non sous l'angle des économies quantifiables en termes de masse salariale. La ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche envisage de profonds changements pour cette agence sans pour autant remettre en cause la nécessité d'une agence d'évaluation indépendante. En tout état de cause, les évolutions de l'AERES seront discutées avec l'ensemble des acteurs concernés, en tenant compte des conclusions des assises de l'enseignement supérieur et de la recherche.

## Retraite des agents détachés travaillant en Amérique du Nord

**Question écrite n° 01722** de M. Richard Yung, publiée dans le *JO Sénat* du 6 septembre 2012 – Réponse du ministre de l'Éducation nationale publiée au *JO Sénat* du 27 décembre 2012

**Question.** M. Richard Yung attire l'attention de M. le ministre de l'Éducation nationale sur la situation des personnels détachés de l'Éducation nationale travaillant en Amérique du Nord (États-Unis et Canada) au regard de la retraite.

Depuis 2002, ces agents publics ne peuvent plus cumuler leurs pensions française et américaine ou canadienne. Néanmoins, ils continuent de cotiser aux différents régimes dans la mesure où ils sont contraints de contribuer aux régimes de retraite américains ou canadiens tout en continuant d'être affiliés au régime français.

Il souhaite savoir comment s'opérera le calcul de leur retraite française au moment de la liquidation de leurs pensions. Les pensions américaines ou canadiennes seront-elles considérées comme des retraites complémentaires ? Leur pension française sera-t-elle bonifiée pour tenir compte de ces années de cotisation à un régime étranger ? Quid de la liquidation de leur retraite complémentaire auprès d'organismes privés américains ou canadiens ?

**Réponse.** Les règles applicables concernent tous les fonctionnaires de l'État détachés. C'est le service des retraites de l'État du ministère de l'Économie et des Finances qui est compétent pour l'application de l'ensemble de la législation propre à la gestion du régime des pensions civiles de l'État. Toutefois, le ministère de l'Éducation nationale est en mesure d'apporter les précisions suivantes : ce n'est pas la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale qui a créé l'interdiction de cumul de deux pensions rémunérant la même période d'activité pour les fonctionnaires de l'État puisque la limitation du cumul de pensions résulte des dispositions de l'article L. 87 du Code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) depuis l'origine. C'est justement en raison de l'existence de cette limitation posée par le CPCMR que la loi du 17 janvier 2002, par son article 20, a mis fin à compter du 1er janvier 2002 à l'obligation, pour les fonctionnaires détachés auprès d'une administration ou d'un organisme implanté sur le territoire d'un État étranger ou auprès d'un organisme international de cotiser au régime des pensions civiles pendant leur détachement, dès lors qu'ils étaient affiliés à un régime de retraite obligatoire du pays ou de l'organisme d'accueil. Cependant, la loi laisse la possibilité, à ceux des fonctionnaires qui le souhaitent, de demander à continuer de cotiser volontairement au régime des pensions civiles.

**Si des fonctionnaires détachés en Amérique du Nord cotisent depuis 2002 au régime des pensions civiles, c'est donc uniquement par l'effet de leur choix personnel et non par obligation imposée par la législation française ; si parallèlement ils cotisent à des régimes obligatoires américains ou canadiens et si ceux-ci leur versent ultérieurement une pension, les dispositions relatives à la limitation du cumul de pensions leur seront appliquées. Cette limitation consistera, pour le ministère de l'Économie et des Finances, à réduire la pension de l'État d'un montant égal au montant de la pension de retraite servie par l'organisme étranger ou international représentant les droits acquis après le 1er janvier 2002, dès la mise en paiement de cette dernière** (il est à noter que la loi du 17 janvier 2002 a créé une dérogation à la limitation du cumul de pensions en autorisant exceptionnellement le cumul sans limitation pour les droits acquis avant le 1er janvier 2002 si

» les agents concernés n'ont pas demandé le remboursement des cotisations pour pension civile versées pour la période de détachement correspondante). Il est précisé également que la limitation de cumul de pensions posée par l'article L. 87 du CPCMR n'est pas applicable lorsque les droits en matière de retraite acquis auprès de régimes étrangers à caractère obligatoire sont rémunérés sous forme d'un capital et non sous forme d'une pension (rente à caractère viager). De même les avantages de retraite découlant d'une affiliation à titre personnel et volontaire à des régimes de retraite non obligatoires n'entrent pas dans le champ d'application de l'article L. 87. S'agissant du calcul de la pension de retraite de l'État, les fonctionnaires détachés qui ont opté pour cotiser volontairement au régime des pensions civiles de retraite bénéficieront des bonifications (gratuites) pour services hors d'Europe prévues par l'article L. 12 h du CPCMR équivalant à un tiers de la durée de présence effective sur le territoire nord-américain (déduction faite des congés de toute nature passés hors de ce territoire) s'ils ont accompli au moins 15 années de services liquidables dans la pension. Il n'est pas prévu de bonification liée à l'affiliation à un régime étranger (obligatoire ou non). Enfin la question relative à la liquidation de retraites complémentaires auprès d'organismes privés américains ou canadiens n'entre pas dans le champ de compétence de l'administration de l'Éducation nationale.

## Régime additionnel de retraite des personnels enseignants exerçant dans les établissements privés sous contrat

**Question n° 03332** de M. Antoine Lefèvre, publiée dans le *JO Sénat* du 29 novembre 2012 – Réponse du ministre de l'Éducation nationale publiée dans le *JO Sénat* du 7 février 2013

**Question.** M. Antoine Lefèvre attire l'attention de M. le ministre de l'Éducation nationale sur les inquiétudes exprimées par différents syndicats de l'enseignement privé eu égard au régime additionnel de retraite des maîtres instauré par la loi Censi n° 2005-5 du 5 janvier 2005. Celle-ci vise à rapprocher la situation des maîtres des établissements privés sous contrat de celle des enseignants exerçant en établissements publics. Or, ce régime apparaît grandement menacé : les perspectives défavorables (exercice déficitaire dès 2013 avec épuisement des réserves en 2019) et le récent référé de la Cour des comptes incitent les ministères de tutelle à prendre des dispositions totalement contraires à la progression attendue vers la parité entre maîtres du privé et du public. En effet, la loi Censi prévoit une augmentation de départ de 7 %, puis de 1 % tous les cinq ans pour arriver à 10 % en 2020. Or, les mesures drastiques proposées dès 2013 prévoient une action sur le taux de pension pour les maîtres ayant acquis des droits gratuits, le gel du montant des pensions liquidées, le gel du calendrier de la montée en charge du taux de pension afin de stabiliser à son taux actuel de 8 % et enfin un relèvement des cotisations.
En conséquence, il lui demande de bien vouloir le renseigner sur ces points, qui entraînent une baisse substantielle des prestations retraite et du salaire net, et augmentent de fait le différentiel en leur défaveur, en contradiction donc totale avec la finalité du dispositif RAEP (régime additionnel de l'enseignement privé).

**Réponse.** Le régime additionnel de retraite des enseignants du privé, créé par la loi n° 2005-5 du 5 janvier 2005, alloue un complément de retraite aux personnels enseignants exerçant dans les établissements privés sous contrat, avec l'objectif de compenser, à terme et à carrière comparables, l'écart de pension entre les enseignants du privé et du public. La pension additionnelle versée correspond à une fraction des pensions de base et complémentaires, fixée initialement à 5 % en 2005 et prévue pour être portée à 10 % en 2030. En 2006, le calendrier de montée en charge a été accéléré : le palier de 8 % est effectif depuis septembre 2010, au lieu de 2020 initialement. Les différents rapports sur la situation financière du régime soumis au comité de participation à la gestion du régime ont souligné son caractère structurellement déficitaire. Au 31 décembre 2011, les engagements non financés du régime atteignent 4,2 Md€ et ne sont plus désormais couverts qu'à hauteur de 5 % par les réserves constituées par le régime. Cette situation tient à l'attribution de droits à pension à des personnels n'y ayant jamais ou peu cotisé, que ne permettent pas de financer des cotisations à la fois stables et insuffisantes. Cette situation a été aggravée par l'accélération du calendrier de montée en charge du régime. À partir de 2013, les prestations servies annuellement seront supérieures aux cotisations encaissées par le régime. Sans réforme, ses réserves seront épuisées et le régime sera en faillite en 2019. La Cour des comptes, dans un référé rendu public le 30 octobre 2012, insiste sur l'urgence à prendre des mesures de redressement du régime. Le Gouvernement s'est engagé à prendre des mesures de redressement pour sauvegarder le régime et préserver ainsi l'objectif qui lui est assigné. Plusieurs réunions de travail ont associé les trois principales organisations syndicales des maîtres de l'enseignement privé sous contrat (SPELC, CFDT, CFTC), membres du comité de participation à la gestion du régime additionnel de retraite, afin d'examiner différents *scenarii* de réforme. Les organisations syndicales ont rappelé les objectifs associés à la création du régime en faveur du rapprochement à terme des retraites versées aux enseignants du privé par rapport à leurs collègues du public et reconnu l'existence d'une situation financière très dégradée. Aussi, le premier objectif du Gouvernement demeure-t-il de mettre en œuvre une réforme qui permet d'assurer la pérennité du régime.
Les mesures de réforme arrêtées par le Premier ministre visent un partage équitable de l'effort entre les bénéficiaires actuels et futurs du régime, sans exclure un effort financier de l'État, à travers une hausse de cotisation et dans des limites compatibles avec les équilibres budgétaires. Ces mesures consistent à stabiliser la fraction déterminant la pension additionnelle à 8 % et à prendre en compte la durée de cotisation au régime. Elles prévoient également un gel de la pension additionnelle et une augmentation à 2 % du taux de cotisation fixé actuellement à 1,5 %, partagé pour moitié entre l'État et les enseignants. Le Gouvernement a entendu les organisations syndicales représentatives des maîtres de l'enseignement privé sous contrat s'agissant notamment des modalités de mise en œuvre de la réforme. Prévue pour entrer en vigueur début 2013, la réforme comportera une disposition transitoire qui permettra le maintien des règles de calcul actuellement en vigueur pour les bénéficiaires remplissant, avant cette date, les conditions d'ouverture des droits à la pension additionnelle, quelle que soit la date prévisionnelle de leur départ. Par ailleurs, les mesures envisagées ne prévoient aucune diminution des pensions versées aux allocataires actuels du régime. Au total, l'ensemble de ces mesures permettront de préserver la viabilité d'un régime qui n'est remis en cause ni dans sa nature ni dans les objectifs ayant présidé à sa création. ■




L'AVENIR EST AUX VALEURS SÛRES

# La référence commune à l'ordonnateur et au comptable public !




## UNE MARQUE DE FABRIQUE À L'EFFICACITÉ PROUVÉE

**Toujours autant plébiscité** par les praticiens de la gestion financière et comptable, le *Budget des communes et des EPCI 2013* vous accompagne au quotidien, **depuis plus de 30 ans**, dans l'exécution du budget.

**Très pragmatique**, l'ouvrage est conçu selon le plan de la **nomenclature M14**. Il détaille le contenu et l'utilisation de chaque compte et précise pour chacun d'entre eux **les modalités budgétaires et comptables d'écriture**, ainsi que **les pièces justificatives** que l'ordonnateur doit transmettre au comptable.

## LES NOUVEAUTÉS 2013

Cette 23e édition intègre notamment :

- l'arrêté du 12 décembre 2012 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif ;
- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;
- l'instruction n° 12-015-M14 du 29 juin 2012 relative à la transition administrative et comptable en cas de fusion d'EPCI ou de syndicats mixtes.

Vous retrouverez également dans l'ouvrage **de nouveaux développements** relatifs à l'intercommunalité, la dématérialisation des pièces justificatives et comptables, la réquisition de paiement, le paiement par consignation ou encore le rétablissement personnel sans liquidation judiciaire.

Format : **16 x 24 cm**
**Broché, 1100 pages environ**
ISBN : **978-2-7013-1806-6**
Référence de l'ouvrage : **121 CMJ 159**
Date de parution : **février 2013**
Prix public TTC (TVA 5,5 %) : **92 €**

Pour commander ou demander des informations,

contactez notre Service Relations Clients


03 83 38 83 83 du lundi au vendredi de 8H à 12H et de 13H à 17H30


boutique.berger-levrault.fr


relationsclients@berger-levrault.fr


Fax : 05 61 39 86 64


231, rue Pierre et Marie Curie - CS 57605 - 31676 Labège cedex

Crédit photo : Christophe Brachet

# Jurisprudence

## Sommaire

*Par* ***Yves Struillou****,*
*Conseiller d'État en détachement*
*à la Cour de cassation,*
***Jacques Veyret****, Inspecteur général*
*de l'administration de l'Éducation*
*nationale et de la Recherche,*
*et* ***Jean-Philippe Thiellay****,*
*Conseiller d'État.*

# Jurisprudence générale

Par **Yves Struillou**, Conseiller d'État en détachement à la Cour de cassation

## Tribunal des conflits, 18 février 2013, *Prévention de conflit négatif sur renvoi du tribunal administratif de Melun, M. M. c/ Commune de Sainte-Colombe*, n° 3889, à mentionner aux *Tables*.

**Il résulte des dispositions de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 que la personne publique est subrogée dans les droits de l'agent dont elle a assuré la protection pour obtenir de l'auteur des menaces ou attaques dont cet agent a été victime la restitution des sommes qu'elle lui a versées pour assurer sa protection. La juridiction compétente pour connaître du litige afférent à l'action de la personne publique ainsi subrogée à son agent est, quel que soit le mode de recouvrement de la créance prétendue, celle qui a compétence pour connaître de l'action principale de cet agent.**

Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « Les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions et conformément aux règles fixées par le Code pénal et les lois spéciales, d'une protection organisée par la collectivité publique qui les emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire au fonctionnaire. / (...) La collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté./(...) La collectivité publique est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées au fonctionnaire intéressé. Elle dispose, en outre, aux mêmes fins, d'une action directe qu'elle peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale. Les dispositions du présent article sont applicables aux agents publics non titulaires » ; qu'il résulte de ces dispositions que la personne publique est subrogée dans les droits de l'agent dont elle a assuré la protection pour obtenir de l'auteur des menaces ou attaques dont cet agent a été victime la restitution des sommes qu'elle lui a versées pour assurer sa protection ; que la juridiction compétente pour connaître du litige afférent à l'action de la personne publique ainsi subrogée à son agent est, quel que soit le mode de recouvrement de la créance prétendue, celle qui a compétence pour connaître de l'action principale de cet agent ;

Considérant que par arrêt du 6 novembre 2006 devenu définitif, la cour d'appel de Paris a notamment condamné M. M., ancien maire de la commune de Sainte-Colombe (Seine-et-Marne) à 8 mois d'emprisonnement avec sursis pour agression sexuelle par personne abusant de l'autorité et harcèlement sexuel à l'encontre d'agents de la commune ; que la commune ayant engagé une dépense de 26 750,02 euros pour assurer la protection de ses agents, elle a assigné M. M. devant le tribunal de grande instance de Melun pour obtenir le remboursement de ces sommes en application des dispositions précitées de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 ; que par ordonnance du 20 janvier 2009, le tribunal de grande instance de Melun s'est déclaré incompétent pour connaître de l'action de la commune ; que celle-ci a alors émis le 3 septembre 2009 un titre exécutoire de ce montant à l'encontre de M. M. ; que le tribunal administratif de Melun, saisi d'un recours de M. M. contre le titre exécutoire, a, par jugement du 24 mai 2012, décliné la compétence de la juridiction administrative pour connaître de ce litige, et, compte tenu de l'ordonnance du tribunal administratif de Melun du 20 janvier 2009 portant sur un même litige, renvoyé au Tribunal des conflits le soin de décider de la question de compétence ;

Considérant que l'action subrogatoire exercée par la commune à l'encontre de M. M. tend au recouvrement de la créance de nature privée née des sommes versées aux agents communaux victimes des agissements de celui-ci, auxquels elle a accordé sa protection à l'occasion des poursuites judiciaires dont il a fait l'objet au titre de sa faute personnelle ; que par suite, la juridiction judiciaire est compétente pour connaître de la contestation par M. M. du titre exécutoire émis par la commune de Sainte-Colombe ;

DÉCIDE :

ARTICLE 1er : La juridiction de l'ordre judiciaire est compétente pour connaître du litige opposant M. M. à la commune de Sainte-Colombe.

### Commentaire

*La décision du Tribunal des conflits apporte une réponse à une question de portée générale : lorsqu'une collectivité publique a décidé de mettre en œuvre à l'égard de l'un de ses agents la protection qui lui est due en application des dispositions de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 et qu'elle est ainsi subrogée aux droits de l'agent pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes qu'elle lui a versées, quelle est la juridiction compétente pour connaître de l'action engagée par l'employeur public ?*

*La réponse apportée par le Tribunal des conflits conduit, en quelque sorte, à ne pas tenir compte du mode de recouvrement de l'éventuelle créance de la collectivité publique et à déterminer la juridiction compétente en fonction d'un critère unique : la nature de l'action principale qu'aurait pu engager l'agent.*

*En l'espèce, un maire avait été condamné à 8 mois d'emprisonnement avec sursis pour agression sexuelle à l'encontre d'agents de la commune. La collectivité locale l'avait assigné devant le tribunal de grande instance (TGI) pour obtenir le remboursement des sommes engagées pour assurer la défense des agents. Le TGI s'était déclaré incompétent pour connaître de l'action de la commune qui avait, par la suite, émis un titre exécutoire à l'encontre de l'ancien maire qui avait été contesté par l'intéressé devant le tribunal administratif qui s'était également déclaré incompétent.*

*Le Tribunal des conflits a tranché le conflit négatif de compétence en faveur de la juridiction judiciaire : dès lors que l'ancien maire avait fait l'objet de poursuites judiciaires au titre de sa faute personnelle, la créance acquise sur lui, résultant des sommes versées aux agents communaux pour assurer leur défense, était de nature privée et le litige né de l'action de la commune pour recouvrer sa créance devait être tranché par le juge judiciaire.*

*Il avait déjà été jugé par le Tribunal des conflits que la contestation par un agent public du titre exécutoire émis par l'État, pour obtenir la récupération des indemnités journalières versées par l'Assurance maladie à l'intéressé, dont il avait maintenu le traitement pendant plusieurs congés de maladie, relève par sa nature de la compétence des juridictions judiciaires dès lors que cette contestation est fondée sur les droits que l'agent estime tenir de sa qualité d'assuré social (TC, 2 mars 2009, Mlle Épie c/ Ministre de l'Agriculture, n° 3699,* Tables, *p. 664).*

*Mots-clés : Article 11 de la loi du 13 juillet 1983 (protection fonctionnelle) – Subrogation de la collectivité publique dans les droits de l'agent dont elle a assuré la protection – Juridiction compétente pour connaître de l'action subrogatoire – Juridiction compétente pour connaître de l'action principale de l'agent – Mode de recouvrement de la créance – Incidence – Absence* ■

## Jurisprudence relative à la fonction publique de l'État

Par **Yves Struillou**, Conseiller d'État en détachement à la Cour de cassation

### Conseil d'État, 27 février 2013, *Syndicat Sud Intérieur*, n° 355155, Mme Escaut rapporteur public, à publier au *Recueil Lebon*.

**Pour l'application des dispositions des articles 1er et 2 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, les agents placés en congés de maladie, de longue maladie ou de longue durée en vertu de l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984, s'ils se trouvent dans une position statutaire d'activité qui leur permet de satisfaire aux obligations relatives à la durée légale du temps de travail, ne peuvent être regardés ni comme exerçant effectivement leurs fonctions ni comme se trouvant à la disposition de leur employeur et en situation de devoir se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer à des occupations personnelles.**

1. Considérant que, par une circulaire du 27 février 2002 relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT), le ministre de l'Intérieur a fixé les règles applicables aux personnels relevant de la direction générale de l'administration de son ministère ; que le syndicat Sud Intérieur demande l'annulation pour excès de pouvoir de cette circulaire et de diverses décisions implicites de rejet du ministre opposées aux demandes tendant à ce que soient tirées les conséquences de l'illégalité de cette circulaire ;

**Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre ;**

2. Considérant qu'aux termes de l'article 1er du décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État : « La durée du travail effectif est fixée à 35 heures par semaine dans les services et établissements publics administratifs de l'État ainsi que dans les établissements publics locaux d'enseignement. / Le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures maximum, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées » ; que l'article 2 de ce décret dispose que : « La durée du travail effectif s'entend comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer à des occupations personnelles » ; que, pour l'application de ces dispositions, les agents placés en congés de maladie, de longue maladie ou de longue durée en vertu de l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, s'ils se trouvent dans une position statutaire d'activité qui leur permet de satisfaire aux obligations relatives à la durée légale du temps de travail, ne peuvent être regardés ni comme exerçant effectivement leurs fonctions ni comme se trouvant à la disposition de leur employeur et en situation de devoir se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer à des occupations personnelles ;
3. Considérant qu'en indiquant, au paragraphe 2.1.4 de la circulaire attaquée, que les congés de maladie ordinaire, de longue maladie ou de longue durée sont « intégrés dans le calcul de la durée légale du travail mais ne donnent pas lieu à récupération des temps correspondants » et en les excluant du temps de travail effectif, le ministre de l'intérieur n'a méconnu ni la définition du temps de travail effectif précisée à l'article 2 du décret du 25 août 2000 ni le droit aux congés de maladie, de longue maladie et de longue durée prévu par l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984 ; que le ministre a dès lors légalement rejeté les demandes dont il était saisi, tendant à ce que soient tirées les conséquences de l'illégalité alléguée de la circulaire ;
4. Considérant, par suite, que la requête du syndicat Sud Intérieur doit être rejetée ;

DÉCIDE :

ARTICLE 1ER : La requête du syndicat Sud Intérieur est rejetée.

### Commentaire

*Un syndicat avait contesté la légalité de la circulaire du 27 février 2002 du ministre de l'Intérieur relative à l'application des textes réglementaires relatifs à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) pour les personnels relevant de la direction générale de l'administration du ministère de l'Intérieur. Était attaquée plus précisément la partie de la circulaire prévoyant que les congés de maladie ordinaire, de longue maladie ou de longue durée sont « intégrés dans le calcul de la durée légale du travail mais ne donnent pas lieu à récupération des temps correspondants ».*

*Le Conseil d'État estime que sur ce point la circulaire n'est entachée d'aucune illégalité en tenant le raisonnement suivant : dès lors que les périodes pendant lesquelles l'agent est en congé maladie sont regardées comme une position statutaire d'activité, les agents, pendant ces périodes, sont réputés satisfaire aux obligations qui sont les leurs en matière de durée du temps de travail. En revanche, ces mêmes périodes ne sont pas assimilées à du temps de travail effectif et, par suite, elles ne peuvent donner lieu à compensation au titre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail* (RTT)*.*

*Par suite, si l'agent, pendant une période de maladie, n'est pas tenu de récupérer les heures de travail qu'il n'a pas effectuées, étant regardé comme étant en position d'activité et donc quitte vis-à-vis de son employeur quant à sa durée de service pendant son absence, il ne peut demander que son absence soit considérée comme du temps de travail effectif et donne lieu, à due concurrence, à des journées ou demi-journées de repos au titre de la réduction du temps de travail. En effet, pendant ces périodes, légalement, l'agent, qui n'exerce plus effectivement ses fonctions, n'est pas à la disposition de son employeur.*

*La solution retenue, de portée générale quelle que soit la fonction publique d'appartenance, constitue un revirement de jurisprudence, le Conseil d'État ayant adopté par une décision du 30 juin 2006 une solution contraire qui l'avait conduit à juger que les congés de maladie devaient être pris en compte pour le calcul des RTT dans la fonction publique (CE, 30 juin 2006,* Fédération CFTC santé et sociaux et autres, *n° 243766). Cette jurisprudence, qui était contraire à celle de la Cour de cassation pour les salariés* (Cass-soc., 15 novembre 2006, n° 04-48 054)*, est donc explicitement abandonnée.*

*En tout état de cause, la question est tranchée par l'article 115 de la loi de finances pour 2011, du 29 décembre 2010, qui prévoit que « la période pendant laquelle le fonctionnaire relevant de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ou l'agent non titulaire bénéficie d'un congé pour raison de santé ne peut générer de temps de repos lié au dépassement de durée annuelle du temps de travail ». Cette disposition ne concerne que les congés de maladie postérieurs à l'entrée en vigueur de la loi et n'était pas applicable à la date de la circulaire attaquée.*

*Mots-clés : Fonctionnaires – Durée du temps de travail effectif dans les services et établissements publics administratifs de l'État (décret du 25 août 2000) – Décompte – Congés de maladie, de longue maladie ou de longue durée – Exclusion*

## Conseil d'État, Section, 8 mars 2013, *Syndicats des cadres de la fonction publique*, n° 355788, M. Crépey rapporteur public, pub. au *Rec. Lebon*.

**La reprise de contrats de travail par une personne publique gérant un service public administratif, lorsqu'elle résulte du transfert à cette personne d'une entité économique employant des agents de droit privé, ne constitue pas, par elle-même, une opération de recrutement soumise au principe d'égal accès aux emplois publics en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.**

**Alors même qu'aucune règle ni aucun principe n'interdisent de prévoir que certains fonctionnaires puissent être recrutés sans concours, il incombe à l'autorité compétente de ne procéder au recrutement de fonctionnaires qu'après avoir précisé les modalités selon lesquelles les aptitudes des candidats seront examinées et, s'étant conformée à ces modalités, de ne fonder sa décision de nomination que sur les vertus, talents et capacités des intéressés à remplir leurs missions, au regard de la nature du service public considéré et des règles, le cas échéant statutaires, régissant l'organisation et le fonctionnement de ce service.**

**Sont, par suite, entachées d'illégalité des dispositions d'une « loi du pays » qui ouvrent, en cas de reprise dans le cadre d'un service public administratif de l'activité d'une entité administrative ou économique, aux agents antérieurement placés sous l'empire de contrats de droit privé à durée indéterminée un droit inconditionnel à titularisation dans la fonction publique de la Polynésie française.**

1. Considérant qu'aux termes du II de l'article 176 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française : « À l'expiration de la période de huit jours suivant l'adoption d'un acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" ou au lendemain du vote intervenu à l'issue de la nouvelle lecture prévue à l'article 143, l'acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" est publié au *Journal officiel* de la Polynésie française à titre d'information pour permettre aux personnes physiques ou morales, dans le délai d'un mois à compter de cette publication, de déférer cet acte au Conseil d'État. Le recours des personnes physiques ou morales est recevable si elles justifient d'un intérêt à agir (…) » ; qu'aux termes de l'article 177 de cette même loi : « (…) Si le Conseil d'État constate qu'un acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" contient une disposition contraire à la Constitution, aux lois organiques, ou aux engagements internationaux ou aux principes généraux du droit, et inséparable de l'ensemble de l'acte, celle-ci ne peut être promulguée. / Si le Conseil d'État décide qu'un acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" contient une disposition contraire à la Constitution, aux lois organiques ou aux engagements internationaux, ou aux principes généraux du droit, sans constater en même temps que cette disposition est inséparable de l'acte, seule cette dernière disposition ne peut être promulguée (…) » ;
2. Considérant que, sur le fondement de l'article 140 de la loi organique du 27 février 2004, l'assemblée de la Polynésie française a adopté, le 1er décembre 2011, une "loi du pays" relative au personnel des entités dont la Polynésie française reprend les missions dans le cadre d'un service ou d'un établissement public administratifs, en application des dispositions de l'article LP. 1212-5 du Code du travail de la Polynésie française ; que cette "loi du pays" a été publiée au *Journal officiel* de la Polynésie française à titre d'information le 12 décembre 2011 ; qu'au titre du contrôle juridictionnel spécifique défini au chapitre II du titre VI de cette loi organique, le syndicat des cadres de la fonction publique a saisi le Conseil d'État d'une requête tendant à ce que cette "loi du pays" soit déclarée illégale ;

(…)

**Sur la légalité de la « loi du pays » :**
**Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ;**

5. Considérant que la reprise de contrats de travail par une personne publique gérant un service public administratif, lorsqu'elle résulte du transfert à cette personne d'une entité économique employant des agents de droit privé, ne constitue pas, par elle-même, une opération de recrutement soumise au principe d'égal accès aux emplois publics en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; qu'en revanche, alors même qu'aucune règle ni aucun principe n'interdisent de prévoir que certains fonctionnaires puissent être recrutés sans concours, il incombe à l'autorité compétente de ne procéder au recrutement de fonctionnaires qu'après avoir précisé les modalités selon lesquelles les aptitudes des candidats seront examinées et, s'étant conformée à ces modalités, de ne fonder sa décision de nomination que sur les vertus, talents et capacités des intéressés à remplir leurs missions, au regard de la nature du service public considéré et des règles, le cas échéant statutaires, régissant l'organisation et le fonctionnement de ce service ;
6. Considérant qu'aux termes de l'article LP. 2 de la « loi du pays » attaquée : « Lorsque la Polynésie française reprend, dans le cadre d'un service administratif, l'activité d'une entité administrative ou économique, il lui appartient de proposer aux salariés de droit privé un contrat de droit public à durée déterminée ou leur intégration dans la fonction publique, selon qu'ils sont titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée ou d'un contrat de travail à durée indéterminée avec l'entité dont l'activité est reprise » ; que l'article LP. 3 de cette « loi du pays » dispose : « Lorsqu'un établissement public à caractère administratif de la Polynésie française reprend l'activité d'une entité administrative ou économique, il lui appartient de proposer aux salariés de droit privé titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée avec l'entité dont l'activité est reprise, un contrat de droit public à durée déterminée dans les conditions fixées par l'article LP. 4 de la présente loi du pays. (…). Les salariés de droit privé titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée avec l'entité dont l'activité est reprise, se voient proposer l'intégration dans la fonction publique dans les conditions fixées par la présente loi du pays, avec une affectation dans l'établissement d'accueil » ; qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article LP. 5 du même texte : « Les cadres d'emplois auxquels les agents peuvent être intégrés (…) sont déterminés en tenant compte, d'une part, des fonctions réellement exercées par ces agents, du niveau et de la nature des emplois qu'ils occupent et, d'autre part, des titres ou diplômes exigés pour l'accès aux emplois concernés » ;
7. Considérant que les dispositions précitées de la « loi du pays » attaquée organisent l'intégration à la fonction publique de

» la Polynésie française d'agents antérieurement placés sous l'empire de contrats de droit privé à durée indéterminée, sans subordonner le recrutement des intéressés à un examen de leurs vertus, capacités et talents susceptible de faire apparaître, notamment, si ces agents présentent les qualités requises pour être intégrés à cette fonction publique, s'ils répondent aux exigences particulières résultant des règles statutaires gouvernant le ou les corps dans lesquels ils pourraient être intégrés et si les emplois qu'ils occupent sont au nombre de ceux que le ou les corps d'intégration envisagés donnent vocation à occuper ; que les dispositions précitées ouvrent ainsi aux agents concernés un droit inconditionnel à titularisation dans la fonction publique de la Polynésie française, qui contrevient aux règles de valeur constitutionnelle rappelées ci-dessus ; que ces mêmes dispositions sont indissociables des autres articles de la « loi du pays » attaquée ; qu'il y a lieu, par suite, de faire droit aux conclusions du syndicat des cadres de la fonction publique tendant à ce que le Conseil d'État déclare que cette « loi du pays » est illégale et ne peut être promulguée ;

(…) ;

DÉCIDE :

Article 1er : La « loi du pays » n° 2011-32 LP/APF du 1er décembre 2011 est illégale et ne peut être promulguée.

## Commentaire

*Le Conseil d'État est compétent pour connaître, en premier et dernier ressort, des recours formés contre les « lois du pays » adoptées par l'assemblée de la Polynésie française et peut déclarer illégales leurs dispositions contraires à la Constitution, aux lois organiques, aux engagements internationaux de la France ou aux principes généraux du droit.*

*C'est à ce titre qu'a été portée devant la section du contentieux la contestation de la « loi du pays » prévoyant que, lorsqu'un établissement public à caractère administratif de la Polynésie française reprend l'activité d'une entité administrative ou économique, « les salariés de droit privé titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée avec l'entité dont l'activité est reprise, se voient proposer l'intégration dans la fonction publique dans les conditions fixées par la présente loi du pays, avec une affectation dans l'établissement d'accueil ». Était en cause la conformité de cette disposition au principe de valeur constitutionnelle d'égal accès aux emplois publics posé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.*

*Les dispositions contestées de la « loi du pays » sont inspirées de celles issues des lois du 26 juillet 2005 et du 3 août 2009, lesquelles procédaient des dispositions anciennement codifiées dans le code du travail à l'article L. 122-12 et dont la Cour de justice des communautés européennes avait jugé qu'elles étaient applicables en cas de transfert d'une entité économique d'une personne privée vers une personne publique* (voir commentaire sous CE, 27 juin 2012, Mme P., n° 335481, *Cahiers*, septembre 2012, n° 325, p. 50-52).

*Le Code du travail (art. L. 1224-3) prévoit en effet que la personne publique est tenue de proposer aux salariés employés au sein de l'entité transférée un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée. Une question prioritaire de constitutionnalité portant sur ces dispositions n'a pas été renvoyée au Conseil constitutionnel faute de présenter un caractère sérieux dès lors « qu'elles se bornent à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises de la directive 2001-1923/CE du 12 mars 2001 de l'Union européenne et ne mettent en cause aucune règle ni aucun principe inhérent à l'identité constitutionnelle de France » (Cass. soc., 15 juin 2011, n° 10-27130,* Cahiers, *décembre 2011, n° 317, p. 31).*

*La « loi du pays » contestée se distinguait cependant des dispositions applicables sur le territoire métropolitain sur un point essentiel : elle prévoyait au sein de la fonction publique de la Polynésie française l'intégration des agents employés sous contrat à durée indéterminée dans l'entité transférée sans que soit notamment définie une procédure visant à s'assurer que les intéressés présentent bien les qualités requises pour une telle intégration et satisfont aux conditions qui peuvent être exigées par les dispositions statutaires régissant le corps au sein duquel ils peuvent être titularisés.*

*Le Conseil d'État a déduit de cette carence de « loi du pays » que ses dispositions étaient illégales, estimant qu'elles ouvraient aux « agents concernés un droit inconditionnel à titularisation dans la fonction publique de la Polynésie française, qui contrevient aux règles de valeur constitutionnelle ».*

*Si l'exigence constitutionnelle d'égal accès aux emplois publics n'impose pas nécessairement que l'intégration dans la fonction publique ne puisse intervenir qu'à l'issue d'un concours – la règle du concours n'a de valeur que législative, le législateur au demeurant ayant prévu des exceptions – en revanche, elle impose que l'autorité administrative compétente s'assure des aptitudes des personnes par des procédures qu'il lui appartient de définir.*

*Mots-clés : Fonctionnaires et agents publics – Entrée en service – Conditions générales d'accès aux fonctions publiques – Transfert à une personne publique gérant un service public administratif, d'une entité économique employant des agents de droit privé – Opération de recrutement non soumise au principe d'égal accès aux emplois publics en vertu de l'article 6 de la Déclaration de 1789 – Obligation pour l'autorité compétente de préciser les modalités selon lesquelles les aptitudes des candidats seront examinées – Illégalité des dispositions d'une loi de pays ouvrant aux agents antérieurement placés sous l'empire de contrats de droit privé un droit inconditionnel à titularisation dans la fonction publique de la Polynésie française* ■

# Jurisprudence relative à la fonction publique territoriale

*Par **Yves Struillou**, Conseiller d'État en détachement à la Cour de cassation*

## Conseil d'État, 6 février 2013, n° 347622, *Mme C.*, M. Botteghi rapporteur public, mentionné aux Tables du *Recueil Lebon*

**Il résulte des dispositions des articles 39 et 40 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 que si un agent non titulaire de la fonction publique territoriale ne peut faire l'objet d'un licenciement sans que soit respecté un préavis d'une durée minimale variable selon son ancienneté dans le service, il est loisible aux parties de prévoir dans le contrat une durée de préavis plus favorable à l'agent en considération de son ancienneté et de la nature de ses fonctions.**

**Toutefois, le préavis ainsi fixé par les stipulations du contrat ne saurait, du fait d'une durée excessive, avoir pour effet d'entraver la possibilité, pour l'autorité administrative, de mettre un terme au contrat dans l'intérêt du service et de procéder au licenciement de l'agent.**

**En tout état de cause, le délai retenu par l'administration ne peut être inférieur à la durée minimale résultant des dispositions du décret du 15 février 1988.**

**Saisi de conclusions par lesquelles un agent conteste le licenciement dont il a fait l'objet au motif que le délai de préavis prévu par son contrat n'a pas été respecté et tendant au versement d'une indemnité à raison de la durée du préavis ou de l'illégalité du licenciement, il appartient au juge :**

- **d'apprécier la légalité du délai retenu par l'administration eu égard, d'une part, à l'ancienneté de l'agent et à la nature de ses fonctions, d'autre part, à l'exigence selon laquelle l'autorité administrative doit pouvoir mettre un terme au contrat dans l'intérêt du service et procéder au licenciement de l'agent ;**
- **de déterminer le montant de l'indemnité éventuellement due en fonction du délai de préavis qu'il juge, dans les circonstances de l'espèce, adapté.**

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que Mme C. a été recrutée par la commune de Tremblay-en-France par un contrat du 24 juin 1988 pour assurer les fonctions de direction et de coordination du centre municipal de santé Françoise-Dolto ainsi que des consultations de pédiatrie dans cet établissement ; que, par une délibération du 19 septembre 2005, le conseil municipal a supprimé le poste de médecin directeur de ce centre à compter du 1er décembre 2005 à la suite de la restructuration des trois centres de santé de la commune ; que, par un courrier du 26 septembre 2005, le maire de la commune a informé Mme C. de son licenciement pour suppression d'emploi puis, par une lettre du 21 octobre 2005, qu'elle était placée en préavis de licenciement à compter du 1er octobre 2005 et que son préavis s'achèverait le 30 novembre 2005 ; que, par un arrêté du 8 novembre 2005, le maire de la commune a mis fin aux fonctions de Mme C. et a fixé le montant de son indemnité de licenciement ; qu'après avoir demandé à la commune de lui verser des indemnités au titre de congés annuels non pris, au titre du préavis dont elle aurait été indûment privée et au titre de la réparation du préjudice résultant de l'illégalité de son licenciement, Mme C. a saisi le tribunal administratif de Cergy-Pontoise de conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 19 septembre 2005 et des décisions des 26 septembre, 21 octobre et 8 novembre 2005 et de conclusions tendant à la condamnation de la commune à lui verser les différentes indemnités qu'elle lui avait demandées ; que, par un jugement du 21 octobre 2008, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a rejeté l'ensemble de ces conclusions ; que l'appel formé par Mme C. contre ce jugement a été rejeté par un arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles du 20 janvier 2011 ; que le pourvoi en cassation de Mme C., qui ne soulève devant le Conseil d'État aucun moyen se rapportant à la légalité de la délibération du 19 septembre 2005, est dirigé contre cet arrêt en tant qu'il a statué sur les conclusions relatives à la légalité des décisions des 26 septembre, 21 octobre et 8 novembre 2005, sur les conclusions relatives aux indemnités demandées au titre de congés annuels non pris, au titre du préavis et au titre de la réparation du préjudice résultant, selon l'intéressée, de l'illégalité du licenciement ;

(...)

**Sur les conclusions relatives à la légalité des décisions des 26 septembre, 21 octobre et 8 novembre 2005 et les conclusions relatives aux indemnités demandées au titre du préavis et de la réparation du préjudice résultant de l'illégalité du licenciement :**

4. Considérant qu'aux termes de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : « Les agents contractuels (...) continuent à être employés dans les conditions prévues par la législation et la réglementation applicables ou suivant les stipulations du contrat qu'ils ont souscrit en tant qu'elles ne dérogent pas à ces dispositions légales ou réglementaires » ; qu'aux termes de l'article 39 du décret du 15 février 1988, pris pour l'application de ces dispositions et relatif aux agents non contractuels de la fonction publique territoriale : « L'agent non titulaire qui présente sa démission est tenu de respecter un préavis qui est de huit jours au moins si l'intéressé a accompli moins de six mois de services, d'un mois au moins s'il a accompli des services d'une durée égale ou supérieure à six mois et inférieure à deux ans, de deux mois au moins si la durée des services est égale ou supérieure à deux ans (...) » ; qu'aux termes de l'article 40 de ce décret : « L'agent non titulaire engagé pour une durée déterminée ne peut être licencié par l'autorité territoriale avant le terme de son engagement qu'après un préavis qui lui est notifié dans les délais prévus à l'article 39 (...). Les mêmes règles sont applicables à tout licenciement d'agent non titulaire engagé pour une durée indéterminée » ; qu'il résulte de ces dispositions que si un agent non titulaire de la fonction publique territoriale, engagé pour une durée indéterminée, ne peut faire l'objet d'un licenciement sans que soit respecté un préavis d'une durée minimale variable selon son ancienneté dans le service, il est loisible aux parties de prévoir dans le contrat une durée de préavis plus favorable à l'agent en considération de son ancienneté et de la nature de ses fonctions ; que, toutefois, le préavis ainsi fixé par les stipulations du contrat ne saurait, du fait d'une durée excessive, avoir pour effet d'entraver la possibilité, pour l'autorité administrative, de mettre un terme au contrat dans l'intérêt du service et de procéder au licenciement de l'agent ; que, saisi de conclusions par lesquelles un agent conteste le licenciement dont

» il a fait l'objet au motif que le délai de préavis prévu par son contrat n'a pas été respecté, il appartient au juge de l'excès de pouvoir d'apprécier, eu égard, d'une part, à l'ancienneté de l'agent et à la nature de ses fonctions, d'autre part, à l'exigence qui vient d'être rappelée, la légalité du délai retenu par l'administration, lequel ne peut en tout état de cause être inférieur à la durée minimale résultant des dispositions du décret du 15 février 1988 ; que, saisi de conclusions tendant au versement d'une indemnité à raison de la durée du préavis ou de l'illégalité du licenciement, il appartient au juge de déterminer le montant de l'indemnité éventuellement due en fonction du délai de préavis qu'il juge, dans les circonstances de l'espèce, adapté, eu égard aux critères et à l'exigence mentionnés ci-dessus ;

5. Considérant que, pour juger que Mme C. ne pouvait se prévaloir des stipulations de l'article 10 de son contrat, qui prévoyaient une durée de préavis d'un mois par année d'ancienneté, sans que celle-ci puisse être inférieure à trois mois, et qu'elle ne pouvait solliciter à ce titre une indemnité de préavis de dix-sept mois, la cour administrative d'appel de Versailles a jugé que ces stipulations étaient illégales, comme contraires aux dispositions des articles 39 et 40 du décret du 15 février 1988 ; qu'en écartant ainsi les stipulations du contrat de Mme C. et en estimant que la durée de préavis ne pouvait excéder deux mois, sans rechercher si la durée du préavis résultant de l'application des stipulations du contrat devait être regardée comme excessive et si le maire avait pu, sans entacher le licenciement de Mme C. d'illégalité, décider de limiter la durée effective du préavis à deux mois, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi dirigés contre cette partie de l'arrêt, que Mme C. est fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il a statué sur les conclusions relatives à l'annulation des décisions des 26 septembre, 21 octobre et 8 novembre 2005 et sur les conclusions relatives aux indemnités demandées au titre du préavis et de la réparation du préjudice résultant de l'illégalité du licenciement ;

(...)

DÉCIDE :

Article 1er : L'arrêt du 20 janvier 2011 de la cour administrative d'appel de Versailles est annulé en tant qu'il a statué sur les conclusions de Mme C. relatives à l'annulation des décisions des 26 septembre, 21 octobre et 8 novembre 2005 du maire de Tremblay-en-France et sur les conclusions relatives au versement d'indemnités au titre du préavis et de la réparation du préjudice résultant de l'illégalité du licenciement.

Article 2 : L'affaire est renvoyée, dans cette mesure, à la cour administrative d'appel de Versailles.

## Commentaire

*L'affaire tranchée par la décision du 6 février 2013 du Conseil d'État est d'importance pratique, tant pour les collectivités territoriales que pour leurs agents contractuels : est-il possible pour les parties de convenir, en cas de licenciement, d'un délai de préavis plus important que celui fixé par les dispositions réglementaires applicables ?*

*En l'espèce, le contrat conclu à durée indéterminée entre la commune et un agent stipulait « un préavis dont la durée sera calculée sur la base d'un mois par année d'ancienneté sans pouvoir être inférieure à 3 mois ».*

*Les dispositions du décret du 15 février 1988 relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale prévoient un délai de préavis en cas de licenciement qui est de huit jours « au moins » si l'agent a accompli moins de six mois de service, d'un mois au moins s'il a accompli des services d'une durée égale ou supérieure à six mois et inférieure à deux ans, de deux mois au moins si la durée des services est égale ou supérieure à deux ans (*D. n° du 15 février 1988, art. 39 et 40*). On peut souligner que les dispositions applicables à la fonction publique de l'État (*D. n° 86-83 du 17 janvier 1986, art. 46 et 48*) et à la fonction publique hospitalière (*D. n° 91-155 du 6 février 1991*) fixent des délais de préavis impératifs. Il a été d'ailleurs récemment jugé pour les agents contractuels de l'État que la durée fixée par le décret du 17 janvier 1986 s'impose en cas de licenciement même si le contrat a prévu une durée différente (*CE, 15 juin 2012, Établissement public local de l'enseignement agricole de Lavaur, aux Tables *, n° 335398).*

*Pour les salariés du secteur privé, la question se résout aisément en application du principe dit « de faveur » selon lequel le contrat de travail peut toujours comporter des clauses plus favorables pour le salarié que celles fixées par la loi ou une convention collective. La question est plus délicate dans le droit de la fonction publique car les agents contractuels sont soumis à des règles impératives qui s'imposent tant aux collectivités publiques qu'à leurs agents : l'espace contractuel est strictement circonscrit par un corpus de règles qui placent l'agent contractuel dans une situation proche de celle de l'agent titulaire.*

*Si l'espace contractuel est donc restreint, il n'est pas nul dès lors que les dispositions légales applicables ouvrent cet espace, ce qui est bien le cas pour la fonction publique territoriale : le décret du 15 février 1988 fixe des délais de préavis minimaux. Le Conseil d'État en a donc déduit que les parties pouvaient prévoir dans le contrat une durée de préavis plus favorable à l'agent en considération de son ancienneté et de la nature de ses fonctions. Il a, par suite, annulé l'arrêt de la cour administrative d'appel qui, au contraire, avait jugé que la clause du contrat était illégale, les parties ne pouvant prévoir une durée du préavis distincte de celle fixée par le décret du 15 février 1988.*

*Si liberté il y a, elle n'est pas totale et les circonstances de l'affaire ont certainement incité le Conseil d'État à concilier à la fois l'intérêt du service et le respect de la liberté contractuelle en définissant précisément l'office du juge.*

*En l'espèce, l'application du contrat conduisait à reconnaître à l'agent le bénéfice d'un préavis d'une durée de dix-sept mois. Une telle durée peut être regardée comme excessive et, par suite, faire obstacle à ce que, pour un intérêt légitime, la collectivité publique puisse mettre un terme au contrat et adapter le service en le réorganisant.*

*Dans ces conditions, le Conseil d'État a reconnu :*

—> *au juge de l'excès de pouvoir la faculté d'apprécier « la légalité du délai retenu par l'administration » en fonction, d'une part, de l'ancienneté de l'agent et de la nature de ses fonctions et, d'autre part, des nécessités du service ;*

—> *au juge de plein contentieux, saisi de conclusions tendant au versement d'une indemnité à raison de la durée du préavis non respectée, de déterminer le montant de l'indemnité éventuellement due en fonction du délai de préavis qu'il juge, dans les circonstances de l'espèce, adapté.*

*Autrement dit, si l'employeur a finalement décidé de ne pas respecter la durée du préavis déterminée par le contrat, le juge, en cas de litige, fixera la durée du préavis à laquelle l'agent pouvait prétendre et déterminera le montant de l'indemnité due à l'agent compte tenu de la durée du préavis que l'administration aurait dû retenir.*

*Cette solution rejoint, dans son principe, la jurisprudence de la Cour de cassation selon laquelle la durée du préavis fixée par le contrat de travail ne saurait avoir pour effet de tenir en échec le droit de résiliation unilatérale du contrat de travail reconnu à l'employeur. Si tel est le cas, le juge a la possibilité de réduire le montant de l'indemnité de préavis qui est regardée comme une pénalité* (Cass. soc., 12 juillet 1999, n° 98-40 483).

*Si la convergence des démarches entre le juge judiciaire et le juge administratif est significative et mérite d'être soulignée, on peut cependant penser que le juge administratif se montrera plus sévère pour l'agent public que la Cour de cassation pour le salarié : en effet, une durée de préavis, sans avoir pour effet de paralyser le pouvoir de l'employeur de rompre le contrat, peut, par sa durée, faire obstacle aux changements rendus nécessaires pour répondre aux exigences du service public. Cependant, les collectivités territoriales devront faire preuve de tact et mesure et ne pas chercher systématiquement à ramener la durée du préavis à celle fixée par le décret du 15 février 1988, sous peine d'être sanctionnées par le juge.*

*Mots-clés : Agents contractuels de la fonction publique territoriale – Délais de préavis fixés par les articles 39 et 40 du décret du 15 février 1988 – Possibilité de prévoir dans le contrat un délai plus long – Existence – Conditions – Non-respect par l'administration du délai de préavis stipulé par le contrat – Contestation – Office du juge* ■

# Jurisprudence relative à l'Éducation nationale

Par **Jacques Veyret**, *Inspecteur général honoraire de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche*

## Conseil d'État, 15 février 2013, n° 351124, mentionné dans les *Tables* du *Recueil Lebon*

**Les règles générales relatives à la cessation d'activité des maîtres titulaires de l'enseignement public sont applicables de plein droit aux maîtres contractuels ou agréés des établissements d'enseignement privés sous contrat.**

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'à la suite de la promulgation de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, le ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative a adressé aux recteurs et inspecteurs d'académie une circulaire du 24 mai 2011, qui précise notamment les modalités de cessation d'activité pour départ à la retraite des maîtres contractuels ou agréés des établissements d'enseignement privés sous contrat ; que la Fédération nationale des syndicats professionnels de l'enseignement libre catholique demande l'annulation de cette circulaire en tant qu'elle prévoit que sont applicables à ces agents les dispositions de l'article L. 921-4 du Code de l'éducation relatives à la cessation d'activité des personnels enseignants appartenant aux corps des instituteurs et des professeurs des écoles ;
2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 921-4 du Code de l'éducation : « Les personnels enseignants appartenant aux corps des instituteurs et des professeurs des écoles qui remplissent, en cours d'année scolaire, les conditions d'âge pour obtenir la jouissance immédiate de leur pension sont maintenus en activité jusqu'au 31 août, sauf s'ils sont atteints par la limite d'âge. Ce maintien en activité ne s'applique pas aux personnels visés aux 2° et 3° du I de l'article L. 24 du Code des pensions civiles et militaires de retraite ;
3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 914-1 du Code de l'éducation : « Les règles générales qui déterminent les conditions de service et de cessation d'activité des maîtres titulaires de l'enseignement public, ainsi que les mesures sociales et les possibilités de formation dont ils bénéficient, sont applicables également et simultanément aux maîtres justifiant du même niveau de formation, habilités par agrément ou par contrat à exercer leur fonction dans des établissements d'enseignement privés liés à l'État par contrat. Ces maîtres bénéficient également des mesures de promotion et d'avancement prises en faveur des maîtres de l'enseignement public. / (...) ;
4. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que la règle de maintien en activité des personnels enseignants énoncée par l'article L. 921-4 du Code de l'éducation, qui concerne les conditions de service et de cessation d'activité des enseignants, est applicable de plein droit aux maîtres contractuels ou agréés des établissements d'enseignement privés sous contrat ; que le moyen tiré de ce que la circulaire attaquée, qui prescrit à ses destinataires d'adopter une telle interprétation des dispositions législatives, serait entachée d'incompétence, ne peut, par suite, qu'être écarté ;
5. Considérant, en deuxième lieu, que, si la fédération requérante soutient que la circulaire attaquée créerait une différence de traitement entre les maîtres contractuels ou agréés des établissements d'enseignement privés sous contrat et les salariés du secteur privé, qui relèvent du même régime de retraite, cette différence de traitement ne résulte pas, en tout état de cause, de la circulaire attaquée mais des dispositions législatives précitées de l'article L. 921-4 du Code de l'éducation ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la circulaire attaquée porterait atteinte au principe d'égalité ne peut qu'être écarté ;
6. Considérant, en troisième lieu, que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;
7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la Fédération nationale des syndicats professionnels de l'enseignement libre catholique n'est pas fondée à demander l'annulation de la circulaire du 24 mai 2011 en tant qu'elle prévoit que les dispositions de l'article L. 921-4 du Code de l'éducation sont applicables aux maîtres contractuels ou agréés des établissements d'enseignement privés sous contrat.

### Commentaire

*Dès lors qu'aux termes de l'article L. 914-1 du Code de l'éducation les règles générales qui déterminent les conditions de service et de cessation d'activité des maîtres titulaires de l'enseignement public, ainsi que les mesures sociales et les possibilités de formation dont ils bénéficient, sont applicables également et simultanément aux maîtres contractuels ou agréés des établissements d'enseignement privés sous contrat justifiant du même niveau de formation, la règle de maintien en activité, jusqu'au 31 août, des personnels enseignants du premier degré qui remplissent en cours d'année scolaire les conditions d'âge pour obtenir la jouissance immédiate de leur pension, énoncée par l'article L. 921-4 du même code, leur est applicable de plein droit.*

*Pour autant, les dispositions précitées de l'article L. 914-1 n'ont ni pour objet ni pour effet de supprimer toute différence de traitement dans la gestion de la situation respective des deux catégories d'enseignants, ni de rendre inapplicables les dispositions spécifiques propres aux seuls maîtres de l'enseignement privé sous contrat :*

» *ainsi, continuent de s'appliquer les dispositions du décret n° 64-217 du 10 mars 1964 relatif aux maîtres contractuels et agréés des établissements d'enseignement privés sous contrat (texte aujourd'hui codifié), qui ne prévoient pas la prise en compte des années de service comme maître d'internat pour le calcul de l'ancienneté, à la différence de celles du décret n° 51-1 423 du 5 décembre 1951 applicable au personnel nommé dans un corps enseignant du ministère de l'Éducation nationale (CE, 9 mai 2012, n° 354473, mentionné aux Tables).*

*Mots-clés : Maîtres contractuels ou agréés des établissements d'enseignement privés sous contrat – Maintien en activité*

## Conseil d'État, 13 février 2013, n° 354913

**Un directeur d'institut universitaire de technologie ne peut fonder un avis défavorable au recrutement d'un enseignant-chercheur sur des motifs étrangers à l'administration de l'institut ou remettant en cause l'appréciation des mérites des candidats par le jury.**

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 952-6-1 du Code de l'éducation : « (...) lorsqu'un emploi d'enseignant-chercheur est créé ou déclaré vacant, les candidatures des personnes dont la qualification est reconnue par l'instance nationale prévue à l'article L. 952-6 sont soumises à l'examen d'un comité de sélection créé par délibération du conseil d'administration siégeant en formation restreinte aux représentants élus des enseignants-chercheurs, des chercheurs et des personnels assimilés. /(...) Au vu de son avis motivé, le conseil d'administration, siégeant en formation restreinte aux enseignants-chercheurs et personnels assimilés de rang au moins égal à celui postulé, transmet au ministre compétent le nom du candidat dont il propose la nomination ou une liste de candidats classés par ordre de préférence, sous réserve de l'absence d'avis défavorable du président tel que prévu à l'article L. 712-2 ; qu'aux termes du 4e alinéa de l'article L. 713-9 du même code, applicable aux instituts et aux écoles faisant partie des universités : "(...) Aucune affectation ne peut être prononcée si le directeur de l'institut ou de l'école émet un avis défavorable motivé" ; et qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 9-2 du décret du 6 juin 1984 modifié par le décret du 10 avril 2008 : "Dans le cas où l'emploi à pourvoir relève d'un institut ou d'une école faisant partie de l'université au sens de l'article L. 713-9 du Code de l'éducation, le président ou le directeur de l'établissement ne peut pas transmettre au ministre chargé de l'Enseignement supérieur le nom du candidat sélectionné ou, le cas échéant, une liste de candidats classés par ordre de préférence si le directeur de l'institut ou de l'école a émis dans les quinze jours suivant la réunion du conseil d'administration siégeant en formation restreinte un avis défavorable motivé sur ce recrutement (...)" ; »
2. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 952-6-1 du Code de l'éducation, telles qu'elles ont été interprétées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 6 août 2010 les déclarant conformes à la Constitution, que, pour le recrutement d'un enseignant chercheur, le comité de sélection, après avoir dressé la liste des candidats qu'il souhaite entendre puis procédé à leur audition, choisit ceux des candidats présentant des mérites, notamment scientifiques, suffisants, et, le cas échéant, les classe selon l'ordre de leurs mérites respectifs ; que, par un avis motivé unique portant sur l'ensemble des candidats, il transmet au conseil d'administration la liste de ceux qu'il a retenus, le conseil d'administration ne pouvant ensuite proposer au ministre chargé de l'Enseignement supérieur la nomination d'un candidat non sélectionné par le comité ; que le conseil d'administration, siégeant dans une formation restreinte aux enseignants-chercheurs et personnels assimilés de rang au moins égal à celui de l'emploi à pourvoir, prend, au vu de la délibération du comité de sélection, une délibération propre par laquelle il établit sa proposition ; qu'il découle de cette interprétation que, dans l'exercice de telles compétences, il incombe au conseil d'administration, d'apprécier l'adéquation des candidatures au profil du poste et à la stratégie de l'établissement, sous le contrôle du juge et sans remettre en cause l'appréciation des mérites scientifiques des candidats retenus par le comité de sélection, lequel a la qualité de jury ; que, s'il décide d'émettre un avis défavorable à la délibération du conseil d'administration, en vertu de l'article L. 713-9 du Code de l'éducation, le directeur de l'institut ou de l'école auquel ces dispositions sont applicables, ne peut fonder son appréciation sur des motifs étrangers à l'administration de l'établissement ;
3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le comité de sélection constitué au sein de l'université des Antilles et de la Guyane en vue du recrutement d'un professeur des universités sur l'emploi n° 151 affecté à l'Institut universitaire de technologie de Kourou, lequel fait partie de l'université des Antilles et de la Guyane au sens de l'article L. 713-9 du Code de l'éducation, au sein de son département « Génie électrique et Informatique industrielle » a, le 23 juin 2011, placé Mme B. en première position sur une liste de deux noms ; que le conseil d'administration de l'université des Antilles et de Guyane, siégeant en formation restreinte le 11 juillet 2011, a émis un avis favorable à la liste proposée par le comité de sélection ; que, pour émettre l'avis défavorable motivé du 23 juillet 2011 s'opposant au recrutement, le directeur de l'institut universitaire de technologie de Kourou s'est fondé sur la circonstance que les candidatures retenues n'étaient pas en adéquation avec le profil pédagogique du poste, celles-ci relevant de la 26e section du Conseil national des universités (mathématiques) alors que le profil de l'emploi de professeur des universités n° 151 ouvert au recrutement est rattaché aux 61e et 63e sections (respectivement « génie informatique, automatique et traitement du signal » et « génie électrique, électronique, photonique et systèmes ») et que cette inadéquation était particulièrement critique s'agissant d'une filière caractérisée par un sous-encadrement, ce que révélaient d'ailleurs les réserves de certains membres du comité de sélection et du conseil d'administration ; que de tels motifs n'étant pas étrangers à l'administration de l'institut et ne remettant pas en cause l'appréciation des mérites de la candidate par le jury, le directeur de l'institut n'a méconnu ni la souveraineté du jury ni l'indépendance des professeurs des universités ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le directeur ait, en l'espèce, inexactement apprécié au regard de l'administration de l'institut, la situation qui lui était soumise ; que, par suite, les moyens tirés de ce que le directeur de l'institut universitaire de technologie de Kourou aurait fait, dans son avis défavorable, qui est suffisamment motivé, une inexacte application de la loi, ne sont pas fondés ;
4. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mme B. n'est fondée à demander ni l'annulation de l'avis défavorable du directeur de l'institut universitaire de technologie de Kourou à son recrutement sur le poste de professeur des universités n° 151, lequel a été émis dans le délai imparti par

» l'article 9-2 du décret du 6 juin 1984, ni celle de la décision du président de l'université des Antilles et de la Guyane, qui ne pouvait, au vu de cet avis, que déclarer le concours de recrutement infructueux ; que doivent également être rejetées ses conclusions dirigées contre la décision implicite du président de l'université rejetant son recours gracieux, sans que les vices propres dont cette décision serait entachée puissent être utilement invoqués, ainsi que ses conclusions à fin d'injonction et ses conclusions au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative. »

## Commentaire

*Le « droit de veto » des directeurs des instituts universitaires de technologie a été instauré par l'article 33 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur dans les termes suivants, figurant aujourd'hui au 4e alinéa de l'article L. 713-9 du Code de l'éducation : « Aucune affectation ne peut être prononcée si le directeur de l'institut ou de l'école émet un avis défavorable motivé ». Ce pouvoir a été étendu aux présidents d'université par des dispositions de la loi n° 2007-1 199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités qui ont été interprétées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2010-20/21 QPC du 6 août 2010 les déclarant conformes à la Constitution.*

*En ce qui concerne le « pouvoir de veto » du président de l'université, tel qu'il résulte de l'article L. 712-2 du Code de l'éducation, selon lequel aucune affectation ne peut être prononcée si le président de l'université émet un avis défavorable motivé, le Conseil constitutionnel a considéré que le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs s'opposait à ce que le président de l'université fonde son appréciation sur des motifs étrangers à l'administration de l'université et, en particulier, sur la qualification scientifique des candidats retenus à l'issue de la procédure de sélection. Le Conseil d'État fait logiquement application de cette réserve au « veto » du directeur l'institut universitaire de technologie en considérant qu'il ne peut fonder son appréciation sur des motifs étrangers à l'administration de l'institut ou remettant en cause l'appréciation des mérites des candidats par le jury.*

*En l'espèce, le directeur de l'institut universitaire de technologie de Kourou s'est fondé sur la circonstance que les candidatures retenues, relevant de la section de mathématiques du Conseil national des universités, n'étaient pas en adéquation avec le profil de l'emploi de professeur des universités ouvert au recrutement (« génie informatique, automatique et traitement du signal » et « génie électrique, électronique, photonique et systèmes ») et que cette inadéquation était particulièrement critique s'agissant d'une filière caractérisée par un sous-encadrement. Il n'a donc méconnu ni la souveraineté du jury, ni l'indépendance des professeurs.*

*Précédemment, le Conseil d'État avait jugé la décision prise, en vertu du pouvoir conféré par l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984, par un directeur d'institut universitaire de technologie :*

—> *non entachée d'erreur de droit quand elle était prise au motif que les deux candidats ne correspondaient pas à la perspective d'évolution des enseignements du département d'affectation (CE, 4 mai 2001, n° 222117, mentionné dans les Tables du* Recueil Lebon*) ;*

—> *entachée d'erreur de droit, quand elle était fondée sur la circonstance que le candidat n'avait pas pris contact avec l'institut pour définir sa participation tant à l'enseignement qu'à l'administration du département d'affectation, le directeur n'ayant d'ailleurs pas demandé à le rencontrer (CE, 12 janvier 2005, n° 258088).*

*Mots-clés : Recrutement des enseignants-chercheurs – Institut universitaire de technologie – Avis défavorable du directeur – Inadéquation de la candidature*

## Conseil d'État, 19 décembre 2012, n° 330655

**Une notation pédagogique reconduite depuis 1998 ne peut être retenue pour l'examen des candidatures à une inscription sur la liste d'aptitude pour l'accès au corps des professeurs agrégés au titre de l'année scolaire 2005-2006.**

1. Considérant qu'aux termes de l'article 5 du décret du 4 juillet 1972 relatif au statut particulier des professeurs agrégés de l'enseignement du second degré, dans sa rédaction alors en vigueur : « Les professeurs agrégés sont recrutés : / 1° Parmi les candidats qui auront satisfait aux épreuves de l'agrégation ; / 2° Dans la limite d'une nomination pour sept titularisations prononcées l'année précédente dans une discipline au titre du 1° ci-dessus parmi les professeurs certifiés (...) âgés de quarante ans au moins et justifiant de dix années de services effectifs d'enseignement, dont cinq ans dans leur grade, ayant répondu à un appel de candidatures dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé de l'Éducation (...) / Les nominations prévues au titre du présent 2° sont prononcées après inscription sur une liste d'aptitude arrêtée chaque année par le ministre chargé de l'Éducation, après avis du groupe des inspecteurs généraux de l'Éducation nationale de la discipline concernée et de la commission administrative paritaire nationale du corps des professeurs agrégés, sur la proposition des recteurs d'académie. / (...) / Le nombre des inscriptions sur la liste d'aptitude ne peut excéder de plus de 50 p. 100 celui des titularisations prévues en application du 2° du présent article. / (...) ;
2. Considérant qu'en application de ces dispositions, M. B, professeur certifié hors classe de sciences économiques et sociales au lycée Évariste-Galois de Sartrouville, a présenté, le 2 octobre 2004, sa candidature à l'inscription sur la liste d'aptitude pour l'accès au corps des professeurs agrégés au titre de l'année scolaire 2005-2006 dans la discipline des sciences économiques et sociales ; que, le 24 février 2005, le recteur de l'académie de Versailles a proposé sa candidature en troisième rang sur quatre propositions ; que, saisi de quarante-quatre propositions d'inscription au plan national, le collège des inspecteurs généraux de la discipline des sciences économiques et sociales a, le 8 avril 2005, émis un avis très favorable sur vingt-cinq d'entre elles et un avis seulement favorable sur, notamment, la candidature de M. B. ; que, par un arrêté du 4 mai 2005 pris après consultation de la commission administrative paritaire nationale du corps des professeurs agrégés, le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a décidé d'inscrire sur la liste d'aptitude six professeurs certifiés hors classe ; que M. B. n'en faisant pas partie, il a formé, le 4 juillet 2005, un recours gracieux, auquel le ministre n'a pas donné suite, en vue de contester le rejet de sa candidature et réclamer le versement de dommages-intérêts ; que, par jugement du 27 juin 2007, le tribunal administratif de Paris a rejeté ses demandes tendant, d'une part, à l'annulation de la liste d'aptitude précitée et, en tant que de besoin, de la liste d'aptitude établie pour l'ensemble des disciplines, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint au ministre chargé de l'Éducation nationale de prononcer son inscription sur cette liste d'aptitude et, enfin, à la condamnation de l'État à lui verser la somme de 10 000 euros à titre de dommages-intérêts ; que, par le présent pourvoi, il demande au Conseil d'État d'annuler l'arrêt du 18 mai 2009 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté l'appel qu'il avait formé contre ce jugement ;

**Sur les conclusions présentées devant la cour administrative d'appel de Paris à fin d'annulation du jugement du 27 juin 2007 du tribunal administratif de Paris :**

8. Considérant que M. B. soutenait devant les premiers juges que la décision du ministre chargé de l'Éducation nationale, refusant de retenir sa candidature à l'inscription sur la liste d'aptitude pour l'accès au corps des professeurs agrégés au titre de l'année scolaire 2005-2006 dans la discipline des sciences économiques et sociales, était entachée d'erreur de droit dès lors qu'elle reposait sur une appréciation irrégulière de ses aptitudes pédagogiques, sur la base d'une note reconduite à l'identique depuis sa dernière inspection pédagogique, intervenue plusieurs années auparavant ; qu'en retenant, pour écarter ce moyen, que la notation pédagogique ne constitue que l'un des critères d'appréciation des mérites d'un candidat à l'inscription sur une liste d'aptitude, alors qu'une irrégularité entachant la notation pédagogique au vu de laquelle, notamment, une telle appréciation est portée est de nature à vicier cette dernière, le tribunal administratif de Paris a commis une erreur de droit ; que, dès lors et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens invoqués par M. B., celui-ci est fondé à demander l'annulation du jugement attaqué ;
9. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du Code de justice administrative ;

**Sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 4 mai 2005 du ministre chargé de l'Éducation nationale :**

10. Considérant, en premier lieu, que M. Pierre-Yves C., directeur des personnels enseignants, avait reçu délégation de signature, par arrêté du 19 avril 2004, publié au *Journal officiel* de la République française du 22 avril 2004, à l'effet de signer au nom du ministre de l'Éducation nationale, tous actes et décisions à l'exclusion des décrets ; que, par suite, M. C. était compétent pour signer, au nom du ministre, l'arrêté du 4 mai 2005 portant inscription sur la liste d'aptitude pour l'accès au corps des professeurs agrégés au titre de l'année scolaire 2005-2006 dans la discipline des sciences économiques et sociales ; que, dès lors, M. B. n'est pas fondé à demander l'annulation totale de cette liste par le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'acte ;
11. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 30 du décret du 4 juillet 1972 relatif au statut particulier des professeurs certifiés, dans sa rédaction alors en vigueur : « Le recteur d'académie sous l'autorité duquel est placé le professeur certifié attribue à celui-ci, selon les modalités définies aux 1 et 2 ci-après, une note comprise entre 0 et 100./1. Pour les professeurs certifiés affectés dans un établissement d'enseignement du second degré, cette note globale est constituée par la somme : / a) D'une note de 0 à 40 arrêtée par le recteur sur proposition du chef de l'établissement où exerce l'enseignant, accompagnée d'une appréciation générale sur la manière de servir (...) ; /b) D'une note de 0 à 60 arrêtée par les membres des corps d'inspection chargés de l'évaluation pédagogique des enseignants de la discipline compte tenu d'une appréciation pédagogique portant sur la valeur de l'action éducative et de l'enseignement donné (...)./La note de 0 à 40, la note de 0 à 60, la note globale et les appréciations sont communiquées par le recteur à l'intéressé (...) » ; que si la note pédagogique doit, comme la note administrative, être attribuée chaque année, il ne résulte d'aucune disposition qu'elle ne puisse l'être qu'au vu d'une inspection pédagogique individuelle, dont, d'ailleurs, aucun texte ne précise la périodicité ; qu'ainsi, en l'absence d'organisation d'une telle inspection, il appartient aux inspecteurs chargés de l'évaluation pédagogique des enseignants de la discipline de se fonder sur l'ensemble des éléments d'information dont ils disposent sur la valeur de l'action éducative et de l'enseignement donné par les intéressés ;
12. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, pour refuser de retenir la candidature de M. B. à l'inscription sur la liste d'aptitude précitée, le ministre s'est, notamment mais nécessairement, fondé sur les aptitudes pédagogiques de l'intéressé, telles qu'elles étaient évaluées par sa notation pédagogique ; que, cependant, M. B. soutient, sans être sérieusement démenti, que cette notation, demeurée inchangée depuis l'année 1998, correspondait à la simple reconduction de la note pédagogique qui lui avait été attribuée à la suite de la dernière inspection pédagogique organisée le 6 juin 1997, sans que l'administration ait porté depuis lors une appréciation annuelle sur la valeur de son action éducative et de l'enseignement qu'il avait dispensé ; que, dans ces conditions, la valeur pédagogique de M. B. au cours de l'année de référence pour l'établissement de la liste d'aptitude litigieuse ne peut être regardée comme ayant été légalement appréciée ; qu'en se fondant néanmoins sur une telle évaluation pédagogique, le ministre chargé de l'Éducation nationale a entaché sa décision d'une erreur de droit ; que, dès lors, toutefois, que les inscriptions sur la liste d'aptitude n'atteignaient pas le nombre maximal de candidats susceptibles d'y être inscrits en vertu de l'avant-dernier alinéa de l'article 5 du décret du 4 juillet 1972, l'erreur ainsi commise n'a entaché d'illégalité l'arrêté du 4 mai 2005 qu'en tant qu'il ne retient pas la candidature de M. B. à l'inscription sur la liste établie au titre de l'année scolaire 2005-2006 dans la discipline concernée ; que, par suite, M. B. est fondé à demander l'annulation, dans cette mesure, de l'arrêté attaqué et de la décision implicite par laquelle le ministre chargé de l'Éducation nationale a rejeté son recours gracieux, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de sa requête susceptible de justifier également une telle annulation partielle ;

**Sur les conclusions à fin d'injonction :**

13. Considérant que l'exécution de la présente décision implique seulement que le ministre chargé de l'Éducation nationale réexamine la candidature de M. B. à l'inscription sur la liste d'aptitude pour l'accès au corps des professeurs agrégés au titre de l'année scolaire 2005-2006 dans la discipline des sciences économiques et sociales ; qu'il y a lieu de lui enjoindre de procéder à ce réexamen dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision ; qu'il n'y a pas lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée par M. B.

## Commentaire

*En se fondant sur les aptitudes pédagogiques de l'intéressé, telles qu'elles étaient évaluées par une note pédagogique demeurée inchangée parce qu'ayant fait l'objet d'une simple reconduction depuis l'année 1998, sans que l'administration ait porté depuis lors une appréciation annuelle sur la valeur de l'action éducative et de l'enseignement dispensé, le ministre n'a pu apprécier légalement la valeur pédagogique de l'enseignant et a entaché sa décision d'une erreur de droit en retenant cette évaluation pour refuser de l'inscrire sur la liste d'aptitude pour l'accès au corps des professeurs agrégés au titre de l'année scolaire 2005-2006.*

*Cette décision s'inscrit dans le cadre d'une jurisprudence constante, établie depuis une vingtaine d'années. C'est en effet par une décision du 19 novembre 1993, n° 115443, publiée au* Recueil Lebon, *que la section du contentieux du Conseil d'État a déterminé les principes applicables en la matière : en premier lieu, la note pédagogique doit être attribuée chaque année par l'administration, en deuxième lieu, aucun texte ne dispose que la note pédagogique doive être décernée au seul vu d'une inspection pédagogique individuelle dont la périodicité n'est d'ailleurs pas précisée, en troisième lieu il appartient au collège des inspecteurs généraux de se fonder sur l'ensemble des éléments d'information dont il disposait pour porter une appréciation. Il avait jugé en l'espèce que le refus par un enseignant de subir une inspection pédagogique (constituant un manquement qui pouvait être pris en compte pour l'attribution de la note administrative) ne saurait légalement fonder par lui-même le refus de lui attribuer une note pédagogique annuelle, si ce n'est dans le cas où le collège des inspecteurs généraux ne disposerait d'aucun autre élément d'appréciation.*

*Lorsque l'absence d'inspection pédagogique perdure, le Conseil d'État vient sanctionner l'administration : une décision du Conseil d'État du 29 juillet 1994, n° 103227, mentionnée dans les tables du* Recueil Lebon, *a considéré qu'une décision relative à l'avancement d'échelon à l'ancienneté d'un professeur d'enseignement général de collège, fondée notamment sur sa note pédagogique, était entachée d'erreur de droit, la valeur pédagogique de l'intéressé ne pouvant être légalement appréciée dès lors que cette note avait été reconduite à l'identique depuis quatorze ans, faute pour l'administration d'avoir procédé à une nouvelle inspection pédagogique de l'enseignement dispensé.*

*De même, lorsque l'administration se borne à laisser au dossier d'un professeur d'éducation physique et sportive la notation pédagogique de 1980 qui lui avait été attribuée à la suite d'une inspection, sans avoir, faute de nouvelle inspection, porté une appréciation annuelle sur la valeur de l'enseignement donné par l'intéressé, la valeur pédagogique de celui-ci au cours de l'année 1983 ne peut être regardée comme ayant été légalement appréciée (Conseil d'État, 8 février 1995, n° 86172, mentionné dans les tables du* Recueil Lebon*). Point n'est besoin de souligner la fragilité juridique qui résulte de la pratique administrative et, dès lors qu'il paraît difficile de respecter la réglementation en vigueur, ne faut-il pas modifier le dispositif ?*

Mots-clés : *Liste d'aptitude – Appréciation de la valeur pédagogique des candidats – Irrégularité d'une évaluation ancienne*

## Conseil d'État, 19 décembre 2012, n° 357416

**Les dispositions de la note de service relative aux candidatures dans le cadre du programme « Éclair » (écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) entrent dans le champ de celles que le ministre est habilité à prendre en qualité de chef de service.**

1. Considérant que les requêtes du Syndicat national des enseignements de second degré (SNES) et du Syndicat national de l'éducation physique de l'enseignement public (SNEP) sont dirigées contre la même décision ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;
2. Considérant que si l'interprétation que, par voie de circulaires ou d'instructions, l'autorité administrative donne des lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en œuvre, n'est pas susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir, il en va autrement lorsqu'une telle instruction contient des dispositions impératives ; que tel est le cas de la note de service attaquée ;

**Sur la légalité externe de la décision attaquée :**

3. Considérant que la décision attaquée définit un calendrier ainsi que des modalités de recueil et d'instruction des candidatures des personnels enseignants et d'éducation qui souhaitent présenter leur candidature sur un poste vacant au sein d'une école ou d'un établissement participant au programme dit « Éclair », procédure qui se situe en amont de celles prévues notamment par les statuts de ces personnels en matière d'affectation ; que, ce faisant, elle ne présente pas un caractère statutaire et ne contrevient notamment pas, en tant qu'elle confère une responsabilité aux recteurs dans cette procédure, aux dispositions statutaires confiant au ministre le pouvoir d'affectation en cas de mutation inter-académique ; qu'ainsi, le ministre s'est borné à édicter des dispositions qui entrent dans le champ de celles qu'il est habilité à prendre en qualité de chef de service ;
4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 231-1 du Code de l'éducation, le Conseil supérieur de l'éducation est consulté sur les questions d'intérêt national concernant l'enseignement ou l'éducation ; qu'aucune disposition de la note de service ne peut être regardée comme constituant une question d'intérêt national concernant l'enseignement ou l'éducation, au sens de l'article L. 231-1 du Code de l'éducation ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que le Conseil supérieur de l'éducation devait être consulté doit être écarté ;
5. Considérant qu'en application des dispositions de l'article 15 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et des articles 13 et 14 du décret du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires, le comité technique ministériel est consulté sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services intéressant l'ensemble des services centraux et déconcentrés du département ministériel et sur les questions relatives à l'élaboration ou à la modification des règles statutaires régissant les personnels des corps relevant du ministre affectés dans les services placés sous l'autorité du ministre ; qu'aucune disposition de la note de service ne présente un caractère statutaire et ne peut être regardée comme intéressant l'organisation des services ; que, par suite, le comité technique ministériel n'avait pas à être consulté ;

**Sur la légalité interne de la décision attaquée :**

6. Considérant que l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984 dispose que l'autorité compétente procède aux mouvements des fonctionnaires et qu'il définit des critères de priorité pour certaines catégories d'agents, notamment ceux séparés de leur conjoint ou du partenaire avec lequel ils sont liés par un pacte civil de solidarité ; que, d'une part, la décision attaquée n'a pas pour objet et ne saurait avoir pour effet de limiter la compétence du recteur, qui n'est pas lié par l'avis du chef d'établissement, pour prononcer les affectations dans les établissements d'enseignement du second degré ; que, d'autre part, aucune disposition de la note de service ne prévoit que l'autorité administrative peut déroger aux critères prioritaires instaurés par l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984 ; qu'en particulier, la mention, à titre indicatif, d'une expérience souhaitée d'au moins trois années ne constitue pas une condition impérative au prononcé d'une mutation s'inscrivant dans le cadre du programme « Éclair » ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la décision attaquée méconnaîtrait les dispositions de l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984 ne peut qu'être écarté ;
7. Considérant qu'en énonçant que les résultats seront communiqués individuellement à tous les participants par les recteurs des académies dans lesquelles ils auront candidaté puis que les affectations seront ensuite prononcées à titre définitif par les recteurs à l'issue des travaux des commissions administratives paritaires et des formations paritaires mixtes, la note n'a pas méconnu les dispositions législatives et réglementaires relatives à la consultation des commissions administratives paritaires, dès lors que, d'une part, la communication des résultats n'est qu'indicative, dans l'attente des décisions définitives qui interviennent après consultation des instances paritaires, et que, d'autre part, si l'affectation sur un des postes vacants entraîne une mutation inter-académique, il appartient au ministre de prendre la décision d'affectation après consultation des instances nationales compétentes ; qu'en énonçant par ailleurs que les recteurs devaient établir un classement des seuls agents dont ils souhaitent retenir la candidature, la note n'a pas non plus méconnu ces dispositions, dès lors qu'elle n'entend pas déroger à la règle selon laquelle les commissions administratives paritaires sont amenées à examiner l'ensemble des candidatures susceptibles d'être retenues ; qu'elle n'a, par suite, pas non plus méconnu les dispositions des décrets statutaires des personnels en cause ;
8. Considérant qu'aucune disposition de la note ne prévoit que l'autorité administrative peut déroger aux dispositions de l'article 45 de la loi du 11 janvier 1984 relatives au détachement ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la décision attaquée méconnaîtrait les dispositions de l'article 45 de la loi du 11 janvier 1984 ne peut qu'être écarté ;
9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les syndicats requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de la décision attaquée ; que leurs conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ne peuvent, par suite, qu'être rejetées.

## Commentaire

*Cette décision est dans la ligne de celle rendue par le Conseil d'État le 14 octobre 2011, n° 343396, mentionné dans les tables du* Recueil Lebon, *qui a fait l'objet d'un commentaire aux* Cahiers de l'Éducation *(n° 109, p. 33), s'agissant du programme dit « Clair » (collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) sur deux points : le pouvoir réglementaire du ministre en matière d'aménagement des conditions d'organisation et de fonctionnement des établissements (3e considérant), d'une part, l'absence de caractère statutaire de la circulaire qui n'a pas pour objet et ne saurait avoir pour effet de limiter la compétence du recteur ni de déroger aux critères prioritaires en matière de mutation instaurés par l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984 (6e considérant), d'autre part.*

*Elle se prononce également, de manière positive, sur le caractère purement indicatif des résultats communiqués avant la consultation des instances paritaires et des décisions prises, selon le cas, par le recteur ou le ministre.*

*Mots-clés : Circulaire ministérielle – Caractère non statutaire – Pouvoir réglementaire du ministre* ■

# Jurisprudence relative à la fonction publique hospitalière

*Par* ***Jean-Philippe Thiellay****, Conseiller d'État*

## Conseil d'État, 6 mars 2013, n° 352404, *M. F.*, à mentionner aux tables du *Recueil Lebon*.

**Dans quelles conditions les praticiens hospitaliers qui effectuent des heures supplémentaires peuvent voir reconnu leur droit à compensation ou à rémunération ? C'est la question, importante en pratique, que le Conseil d'État a tranchée, notamment sur le point de savoir si la signature d'un contrat d'engagement était une condition préalable à cette rémunération.**

Considérant qu'il résulte des dispositions combinées de l'article R. 6152-23, du troisième alinéa de l'article R. 6152-27 et de l'article D. 6152-23-1 du Code de la santé publique, dans leur rédaction alors applicable, que le praticien hospitalier qui a accompli, au-delà de ses obligations de service hebdomadaires, un temps de travail additionnel a droit à en être indemnisé ; qu'aux termes de l'article 4 de l'arrêté interministériel du 30 avril 2003 relatif à l'organisation et à l'indemnisation de la continuité des soins et de la permanence pharmaceutique dans les établissements publics de santé et dans les établissements publics d'hébergement pour personnes âgées dépendantes : « Les praticiens hospitaliers (…) peuvent, sur la base du volontariat, assurer des périodes de temps de travail additionnel au-delà de leurs obligations de service dans les conditions fixées par leurs statuts respectifs. Au vu des tableaux de service, le responsable d'une structure médicale (…) peut proposer à un ou plusieurs praticiens, soumis aux dispositions du présent article, dans le cadre de l'organisation définie avec la commission relative à l'organisation de la permanence des soins, de s'engager contractuellement pour une durée d'un an renouvelable par reconduction expresse, deux mois au moins avant le terme, à effectuer un volume prévisionnel de temps de travail additionnel déterminé par quadrimestre (…). Après accord du directeur, les praticiens concernés peuvent figurer au tableau de service prévisionnel pour effectuer des périodes de temps de travail additionnel afin d'assurer la permanence des soins conformément au contrat de temps additionnel qu'ils ont signé. Le recours au temps de travail additionnel peut également être ponctuel. (…) » ;

Considérant que le temps de travail additionnel accompli par un praticien hospitalier, avec l'accord de son établissement d'emploi, ouvre à celui-ci droit à indemnisation ; que la circonstance qu'un contrat d'engagement mentionné à l'article 4 de l'arrêté du 30 avril 2003 n'ait pas été conclu préalablement à l'accomplissement du temps de travail additionnel par le praticien, comme le permet cet article sans l'imposer, ne saurait légalement faire obstacle au droit à indemnisation de ce praticien après service fait ; qu'en jugeant que les plages de temps de travail additionnel effectuées par M. F. ne pouvaient être indemnisées en l'absence d'un tel contrat conclu avec le centre hospitalier universitaire de Poitiers, le tribunal administratif a ainsi entaché son jugement d'une erreur de droit ;

### Commentaire

*En vertu de l'article R. 6152-27 du Code de la santé publique, le temps de travail additionnel accompli par les praticiens hospitaliers à temps plein au-delà de leurs obligations hebdomadaires de service donne lieu soit à récupération, soit à indemnisation. Pour ce qui est de l'indemnisation, l'article R. 6152-23 prévoit que les praticiens perçoivent après service fait, notamment, des indemnités et allocations dont la liste a été fixée par l'article D. 6152-23-1. Au titre des indemnités de participation à la permanence des soins ou de réalisation des périodes de travail au-delà des obligations de service hebdomadaires figurent entre autres (b du 1°) « des indemnités forfaitaires pour tout temps de travail additionnel accompli, sur la base du volontariat, au-delà des obligations de service hebdomadaire ». Le dernier alinéa du 1° prévoit que ces indemnités sont versées lorsque, selon le choix du praticien, le temps de travail additionnel ne fait pas l'objet d'une récupération. Un arrêté interministériel du 30 avril 2003 a fixé le montant, les conditions d'attribution et les modalités de versement de ces indemnités. Son article 4 rappelle le principe du volontariat pour l'accomplissement de périodes de temps de travail additionnel. Il prévoit qu'au vu des tableaux de service, il « peut être proposé aux praticiens de s'engager contractuellement pour une durée d'un an renouvelable (…) à effectuer un volume prévisionnel de temps de travail additionnel déterminé par quadrimestre ». Le temps de travail additionnel est indemnisé, récupéré ou versé au compte épargne-temps, selon le choix du praticien, l'administration ne pouvant légalement imposer l'une ou l'autre de ces modalités (25 septembre 2009,* M. M, *n° 311043,* Rec. CE T *p. 815).*

*À l'origine du présent litige se trouve la décision du conseil d'administration, de la commission de l'organisation et de la permanence des soins et de la commission médicale d'un établissement posant le principe de la passation par chaque praticien du contrat d'engagement individuel d'un an prévu par l'article 4 de l'arrêté du 30 avril 2003. En l'espèce, le directeur général du centre hospitalier universitaire avait proposé à un praticien hospitalier une compensation des plages de temps de travail additionnel se décomposant, d'une part, en une rémunération de 40 % des plages effectuées correspondant à sept jours en temps additionnel, rémunérés à hauteur de 50 % en plages de jour et 50 % en plages de nuit et, d'autre part, en une compensation du différentiel entre les plages compensables et les plages rémunérées, équivalant à deux jours portés sur le compte épargne temps de l'agent.*

*Ces modalités n'ont pas été approuvées par le praticien qui a lié le contentieux pour obtenir le paiement des heures supplémentaires. En première instance, le tribunal administratif de Poitiers avait validé la position de l'administration refusant ce paiement au motif qu'aucun contrat d'engagement individuel n'avait été signé.*

*De tels contrats présentent pour les établissements hospitaliers un réel intérêt pour l'organisation de la permanence des soins : avec de tels actes, l'hôpital connaîtra exactement, et à l'avance puisque le contrat est annuel, la disponibilité de tel et tel praticien au sein de l'équipe de soins.*

*Pourtant, le Conseil d'État juge qu'aucune disposition réglementaire ne subordonne le droit à la compensation du temps de travail additionnel prévue par l'article R. 6152-27 du Code de la santé publique à la souscription par les praticiens d'un engagement annuel. Affirmant nettement qu'il « résulte des dispositions combinées de l'article R. 6152-23, du troisième alinéa de l'article R. 6152-27 et de l'article D. 6152-23-1 du Code de la santé publique, dans leur rédaction alors applicable, que le praticien hospitalier qui a accompli, au-delà de ses obligations de service hebdomadaires, un temps de travail additionnel a droit à en être indemnisé », le Conseil d'État en déduit que la circonstance qu'un contrat d'engagement mentionné à l'article 4 de l'arrêté du 30 avril 2003 n'ait pas été conclu préalablement à l'accomplissement du temps de travail additionnel par le praticien, comme le permet cet article sans l'imposer, ne saurait légalement faire obstacle au droit à indemnisation de ce praticien après service fait. L'article 4 du 30 avril 2003 n'a ni cet objet ni cet effet ; il se borne à prévoir que, au vu des tableaux de service, il peut être proposé aux praticiens de s'engager contractuellement pour une période d'un an. C'est une possibilité mais non une condition, et en jugeant l'inverse le tribunal administratif de Poitiers a commis une erreur de droit.*

*Mots-clés :* *Personnel hospitalier – Rémunération et compensation du temps de travail additionnel – Absence de contrat d'engagement annuel – Circonstance sans incidence*

## Conseil d'État, Section, 8 mars 2013, n° 361273, *M. D.*, à publier au *Recueil Lebon*

**Un contentieux des plus banals engagé par le salarié d'une entreprise de travaux public reconnu victime d'un accident du travail dont la SNCF a été reconnue en partie responsable a conduit le tribunal administratif de Rennes à saisir le Conseil d'État d'une question extrêmement délicate et importante sur la nature exacte de la rente versée par un tiers payeur à la victime d'un accident du travail et, en conséquence, sur quels postes de préjudice son recours subrogatoire peut s'exercer. La réponse apportée à la question posée était très attendue, notamment parce que la Cour de cassation avait adopté en son temps une solution critiquée par une partie de la doctrine et par les associations de victimes qui redoutaient une forme de « siphonage » des indemnités octroyées en réparation des préjudices personnels.**

1. L'article 31 de la loi du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation détermine les droits respectifs, à l'égard des responsables du dommage, des victimes de dommages résultant d'une atteinte à la personne et des tiers payeurs qui leur versent des prestations. Il dispose, dans sa rédaction issue de la loi du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007, que : « Les recours subrogatoires des tiers payeurs s'exercent poste par poste sur les seules indemnités qui réparent des préjudices qu'elles ont pris en charge, à l'exclusion des préjudices à caractère personnel./Conformément à l'article 1252 du Code civil, la subrogation ne peut nuire à la victime subrogeante, créancière de l'indemnisation, lorsqu'elle n'a été indemnisée qu'en partie ; en ce cas, elle peut exercer ses droits contre le responsable, pour ce qui lui reste dû, par préférence au tiers payeur dont elle n'a reçu qu'une indemnisation partielle./Cependant, si le tiers payeur établit qu'il a effectivement et préalablement versé à la victime une prestation indemnisant de manière incontestable un poste de préjudice personnel, son recours peut s'exercer sur ce poste de préjudice ».
2. Il résulte de ces dispositions que le recours subrogatoire du tiers payeur ne peut s'exercer sur les indemnités mises à la charge du responsable du dommage que dans la mesure où celles-ci réparent des préjudices que les prestations en cause ont pour objet d'indemniser.
3. Ces dispositions s'appliquent au recours subrogatoire exercé par une caisse de sécurité sociale au titre des prestations servies à la victime d'un accident du travail en application du livre IV du Code de la sécurité sociale, notamment de la rente versée à la victime atteinte d'une incapacité permanente de travail dont le taux est supérieur à un seuil déterminé, mentionnée au 4° de l'article L. 431-1 de ce code.
4. Aux termes de l'article L. 434-2 du même code : « Le taux de l'incapacité permanente est déterminé d'après la nature de l'infirmité, l'état général, l'âge, les facultés physiques et mentales de la victime ainsi que d'après ses aptitudes et sa qualification professionnelle, compte tenu d'un barème indicatif d'invalidité./Lorsque l'incapacité permanente est égale ou supérieure à un taux minimum, la victime a droit à une rente égale au salaire annuel multiplié par le taux d'incapacité qui peut être réduit ou augmenté en fonction de la gravité de celle-ci (…) ».
5. Eu égard à sa finalité de réparation d'une incapacité permanente de travail, qui lui est assignée par l'article L. 431-1, et à son mode de calcul, appliquant au salaire de référence de la victime le taux d'incapacité permanente défini par l'article L. 434-2, la rente d'accident du travail doit être regardée comme ayant pour objet exclusif de réparer, sur une base forfaitaire, les préjudices subis par la victime dans sa vie professionnelle en conséquence de l'accident, c'est-à-dire ses pertes de gains professionnels et l'incidence professionnelle de l'incapacité. Dès lors, le recours exercé par la caisse au titre d'une rente d'accident du travail ne saurait s'exercer que sur ces deux postes de préjudice. En particulier, une telle rente ne saurait être imputée sur un poste de préjudice personnel.

### Commentaire

*Le cadre juridique de la question qui était posée à la section du contentieux est désormais bien connu depuis l'avis contentieux Lagier et Guignon du 4 juin 2007 (n^os^ 303422, 304214, au* Rec. Lebon*). Interprétant l'article L. 376-1 du Code de la sécurité sociale dans sa rédaction issue de la loi de financement de la sécurité sociale du 21 décembre 2006, le Conseil d'État avait alors posé quelques principes que les juridictions ont depuis lors mis en œuvre sans aucune difficulté et donné le mode d'emploi de l'article L. 376-1 nouveau, dont le moindre apport n'est pas le droit de priorité de la victime, déterminant notamment en cas d'application de la théorie de la perte de chance. En premier lieu, le recours subrogatoire s'exerce poste par poste et, se distinguant de la nomenclature judiciaire connue sous le nom de « nomenclature Dintilhac », le Conseil d'État a donné sa définition de chaque groupe de postes de préjudices, en particulier patrimoniaux (« dépenses de santé », « pertes de revenus actuels et futurs », « incidence professionnelle du dommage », « frais liés au handicap » et « autres dépenses »). Les préjudices personnels pour leur part comprennent principalement les postes « souffrances physiques et morales », « préjudice esthétique » et « troubles dans les conditions d'existence ». En deuxième lieu, les préjudices personnels sont en principe « sanctuarisés ». Cela signifie qu'un tiers payeur ne peut pas prétendre obtenir le remboursement de ses débours en « piochant » sur le montant des indemnités accordées à la victime au titre de ses préjudices personnels. Enfin, le tiers payeur ne peut obtenir le remboursement d'un de ses débours que si la prestation qu'il a servie à la victime a pour objet la réparation du préjudice que le tiers responsable a été condamné à réparer. Autrement dit, le recours subrogatoire ne peut s'exercer au titre de préjudices étrangers par nature à ceux que la caisse a pris en charge.*

*Déterminer la nature exacte de la rente accident du travail était donc essentiel afin de vérifier sur quels postes de préjudice, patrimoniaux ou personnels, un tiers payeur peut rechercher le remboursement de ses débours. Force est de constater que le 4° de l'article L. 431-1 du Code du travail et les autres textes faisant mention de cette rente n'apportaient pas la réponse.*

*Jusqu'en 2009, la situation était claire : par une décision CPAM de Seine-Saint-Denis du 5 mars 2008 (n° 272447, au* Rec. CE T*), le Conseil d'État avait jugé que « l'objet exclusif de cette rente est de contribuer à la réparation du préjudice subi par l'intéressé dans sa vie professionnelle du fait du handicap ». La Cour de cassation, de son côté, avait jugé, par deux avis de plénières du 29 octobre 2007 (n° 07-00017, au* Bull.*) que la rente d'accident du travail « indemnise, notamment, les pertes de gains professionnels et les incidences professionnelles de l'incapacité ». Les deux cours suprêmes, conformément à ce que prévoit expressément l'article L. 376-1 du Code de la sécurité sociale, laissaient ainsi la possibilité à un tiers payeur d'obtenir le remboursement de ses débours en démontrant « de manière incontestable » qu'ils avaient réparé un préjudice personnel. C'était peut-être théorique (on voit mal une prestation de sécurité sociale prendre en charge l'indemnisation d'un préjudice personnel) mais la porte n'était pas fermée.*

*Comme l'a dit pertinemment Alexandre Lallet, rapporteur public devant la section du contentieux – que nous remercions vivement pour la communication de ses brillantes conclusions –, « cette concorde jurisprudentielle a pris fin à l'initiative de la Cour de cassation ». En effet, par un arrêt du 19 mai 2009 de la Chambre criminelle (n° 08-82 666, au* Bull.*), confirmé par plusieurs arrêts du 11 juin 2009 de la 2e chambre civile (nos 07-21 768, 08-16 089 et 08-17 581, au* Bull.*), elle a jugé que la rente a pour objet de réparer, outre les pertes de gains professionnels et l'incidence professionnelle du dommage, le « déficit fonctionnel permanent », dit « DFP », poste correspondant à un préjudice personnel. Pour parvenir à cette conclusion, la cour a constaté que, dans certaines affaires dont elle était saisie, une rente d'accident du travail avait été versée, alors même qu'aucune perte de revenus n'avait été subie. Adoptant une forme de raisonnement « par le vide » (« s'il n'y a pas de pertes de revenus, il y a nécessairement quelque chose d'autre ») fondé, au moins de manière optique sur le principe de réparation intégrale, elle en a déduit que la rente réparait nécessairement autre chose, à savoir le déficit fonctionnel permanent.*

*La section du contentieux, conformément à ce que lui proposait son rapporteur public dans des termes très convaincants, et malgré les inconvénients sérieux que représente une telle divergence de jurisprudence, n'a pas suivi la logique de la cour de cassation. Celle-ci avait été critiquée par une partie de la doctrine dans des termes inhabituellement sévères (« interprétation* contra legem *» pour le Professeur Porchy-Simon ; « confusion des genres » et « apriorisme », selon le Professeur Saint-Jours ; « contresens », « aberration juridique et humaine » et « régression » pour le Président Sargos).*

*Le rapporteur public a évoqué d'abord des raisons de texte militant fortement pour le maintien de la jurisprudence antérieure et a rappelé que le Code de la sécurité sociale comportait plusieurs mentions liant rente et perte de revenus. Dans sa décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010, le Conseil constitutionnel avait aussi jugé que la rente d'accident du travail est « une indemnité destinée à compenser la perte de salaire résultant de l'incapacité ». De fait, en vertu des articles L. 434-2 et R. 434-2 du Code de la sécurité sociale, les modalités de calcul de la rente sont déterminées par référence au salaire de la victime et au taux d'IPP. Surtout, l'article L. 376-1 exige pour que le tiers payeur puisse obtenir le remboursement de ses débours que la prestation indemnise « de manière incontestable » un poste de préjudice personnel, ce qui exclut en principe tout raisonnement par le vide tel que celui que la cour de cassation a retenu. Bien sûr, le fait qu'une rente puisse être obtenue par certaines victimes qui ne subissent pas ou peu de pertes de revenus pouvait faire hésiter (dans certaines hypothèses, sans doute rares, la victime d'un accident du travail non excessivement invalidant peut, après une formation ou une réorientation, trouver un emploi mieux rémunéré). Mais ceci s'explique par la nature de la rente, versée* a priori *et non comme la réparation d'un préjudice déterminé* ex post*. La loi part de l'idée qu'un accident du travail entraîne, en règle générale, une perte de revenu et une incidence professionnelle… ce qui se vérifie la plupart du temps et ce qui l'a dispensé d'interdire le cumul d'une rente et de revenus maintenus au même niveau que précédemment.*

*Surtout, l'esprit de la loi du 21 décembre 2006 réformant le mécanisme des recours subrogatoires des tiers payeurs n'allait pas du tout dans le sens retenu par le juge judiciaire : cette loi a clairement eu pour objet de favoriser la sanctuarisation des préjudices personnels, en prévoyant les principes du recours subrogatoire poste par poste et de l'interdiction, sauf preuve contraire incontestable, de procéder à un tel recours sur les préjudices personnels. De même, le droit de priorité accordé aux victimes, en cas de prise en charge seulement partielle, démontre que, après une période où les caisses ont été favorisées, « le mouvement de balancier » est reparti en sens inverse : lorsque le juge fait application d'un raisonnement par la perte de chance conformément à la décision* Centre hospitalier de Vienne *(section, 21 décembre 2007, Rec. CE p. 546) ou à la suite d'un défaut d'information, le préjudice indemnisable est réduit à une fraction du dommage corporel. Mais, grâce au droit de priorité reconnu par le législateur, cette réfaction n'est pas opposable à la victime (24 octobre 2008,* CH d'Orléans*, n° 290733, Rec. T p. 924) qui peut ainsi se voir définitivement acquis des sommes versées par les tiers payeurs et supérieures au préjudice réellement subi. Pour la rente, il aurait été absurde de reconnaître aux tiers payeurs le droit à un mécanisme exactement inverse.*

*Enfin, les implications de la jurisprudence judiciaire pour les victimes et celles de son adoption par le Conseil d'État, décrites par le rapporteur public, ont fini de convaincre la section. En effet, selon Alexandre Lallet, « le déficit fonctionnel permanent étant réputé indemnisé par la rente, ces victimes ne peuvent plus, quel que soit le montant de leur rente, prétendre à une indemnisation complémentaire auprès de l'employeur en cas de faute inexcusable. Le déficit fonctionnel permanent étant défini de manière très large, la perte sèche pour la victime peut donc être élevée, et l'est d'autant plus que l'accident l'a laissée gravement handicapée. Dans cette hypothèse, le malheur de la victime ne fait pas le bonheur de la Caisse, qui ne peut de toute façon prétendre à un quelconque remboursement, faute d'avoir couvert en fait ce préjudice compte tenu du faible montant de la rente. C'est l'employeur qui en sort gagnant, puisqu'aucune indemnisation complémentaire ne peut lui être demandée à ce titre ». Quant aux fonctionnaires, la jurisprudence d'assemblée* Moya-Caville *(4 juillet 2003, n° 211106, au* Rec. Lebon*) relative aux prestations d'invalidité et au « forfait de pension » aurait nécessairement dû être elle aussi adaptée. La section n'a pas souhaité s'engager dans un tel mouvement.*

*Il reste à espérer, compte tenu des inconvénients que comporte toujours une divergence de jurisprudences, notamment en ces matières indemnitaires, que le législateur décidera de se pencher sérieusement sur la législation des accidents du travail et sur les droits des victimes et des caisses en cas de versement d'une rente et ensuite d'un recours subrogatoire. La question, distincte et dans une large mesure tout à fait indépendante, de l'harmonisation des postes de préjudice, entre l'avis Lagier et la nomenclature Dintilhac, reste également ouverte et faute de texte réglementaire sur ce point, il n'est pas impossible que cette modernisation intervienne par la voie jurisprudentielle.*

Mots-clés : *Recours subrogatoire exercé par une caisse de sécurité sociale au titre d'une rente d'accident du travail – Impossibilité d'imputer la rente sur les postes de préjudices personnels* ■

# Lois et règlements

### Environnement

**Décret n° 2013-244 du 22 mars 2013 portant publication de l'accord-cadre de coopération entre le gouvernement de la République française et le programme des Nations unies pour l'environnement, signé à Nairobi le 23 février 2011 (*JO*, 26 mars, p. 5059).**

Cet accord-cadre, grâce à des rencontres régulières aux niveaux technique et politique, « permet d'identifier les priorités convergentes des parties et d'assurer une meilleure coordination des activités sur le terrain concernant ces priorités ». Sont considérés comme prioritaires les domaines suivants :
– la gouvernance internationale de l'environnement ;
– les modes de consommation et de production durables, l'économie verte et la comptabilité verte ;
– la biodiversité terrestre et marine ;
– le renforcement des capacités, y compris la question des transferts de technologie ;
– les enjeux liés au suivi et à l'évaluation des ressources en eau ;
– le changement climatique et la question de l'énergie en Afrique ;
Les deux parties reconnaissent l'importance de la francophonie ainsi que de l'usage du français au même titre que l'anglais comme langue du travail des Nations unies. ■

## Fonction publique d'État/Fonction publique territoriale

### Archives

**Arrêté du 28 février 2013 portant organisation du comité des archives de la défense (*JO*, 15 mars, p. 4555)**
L'article R. 212-70 du Code du patrimoine prévoit que le comité des archives de la défense étudie les problèmes que posent la constitution, la gestion et l'exploitation des archives de ce ministère et formule tous avis et propositions. Il comprend, outre des personnalités civiles et militaires nommées par le ministre de la Défense, les représentants du Premier ministre et du ministre de la Culture. La composition, l'organisation et le fonctionnement du comité sont déterminés par arrêté du ministre de la Défense.

Pris pour l'application de ces dispositions l'arrêté du 28 février 2013 dispose que, placé sous la présidence du secrétaire général pour l'administration du ministère de la Défense, ce comité comprend le directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives au ministère de la Défense, le délégué interministériel des archives de France, le chef de service interministériel des archives de France, douze officiers généraux des différentes armes et services et hauts fonctionnaires, le chef du service historique de la Défense, le président de la Bibliothèque nationale de France, le directeur de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense, trois professeurs de l'enseignement supérieur, cinq membres nommés par le ministre de la Défense.

Le comité peut procéder aux recherches nécessaires à ses travaux, demander aux services tous renseignements ou études sur les documents dont ils disposent, recommander toutes mesures d'organisation et de fonctionnement relatives aux archives de la Défense.

### Chambre d'agriculture

**Décret n° 2013-227 du 15 mars 2013 relatif à l'organisation de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (*JO*, 17 mars, texte n° 13).**
Est créé au sein de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture un conseil d'administration élu par cette Assemblée et comprenant des représentants des chambres d'agriculture issus de chaque région.
La composition et les attributions du bureau sont modifiées.
L'Assemblée permanente et le conseil d'administration sont ouverts à des membres associés qui disposent d'une voix consultative.

### Concours

**Arrêté du 18 mars 2013 fixant les conditions d'organisation des concours ainsi que la composition et le fonctionnement du jury pour le recrutement des assistants de service social des administrations de l'État pour les services et établissements publics relevant des ministères chargés de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (*JO*, 27 mars, texte n° 9).**
Cet arrêté prévoit notamment que plusieurs recteurs d'académie ou vice-recteurs peuvent mettre en place une organisation commune pour ces concours. L'organisation matérielle des épreuves et la nomination des jurys font alors l'objet d'une décision commune des organisateurs.
La liste de classement des lauréats est établie par le jury pour chaque académie ou vice-rectorat concerné.

**Arrêté du 18 mars 2013 fixant la composition et le fonctionnement du jury du concours de recrutement des conseillers techniques de service social des administrations de l'État pour les services et établissements publics relevant des ministres chargés de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (*JO*, 27 mars, texte n° 10).**

### Défense

**Décret n° 2013-247 du 25 mars 2013 modifiant la partie réglementaire du Code de la défense relative à l'Institut des hautes études de la défense nationale (*JO*, 27 mars, p. 8114).**
Ce décret modifie l'âge limite du président de l'institut porté à 73 ans et prévoit que, lorsque le président ne peut présider une séance, il est remplacé par le secrétaire général de la Défense et de la Sécurité nationale. À défaut, un président de séance est élu à la majorité des membres présents, réputés présents ou représentés.

### Direction générale des Finances publiques

**Décret n° 2013-245 du 25 mars 2013 modifiant le décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques (*JO*, 26 mars, texte n° 10).**
L'objet de ce décret est de remplacer les trois directeurs, chargés respectivement de la fiscalité, de la gestion publique, du pilotage du réseau et de ses moyens, par un directeur portant le titre de directeur général adjoint. Par voie de conséquence, il rattache le service des retraites de l'État au directeur général, qui est appelé à présider le comité de coordination stratégique en matière de retraites de l'État.

### Examen professionnel

**Arrêté du 4 mars 2013 fixant les règles relatives à la nature et à l'organisation générale de l'examen professionnel pour l'avancement au grade d'attaché principal d'administration du ministère de l'équipement ainsi que la composition et le fonctionnement du jury (*JO*, 15 mars, texte n° 22).**
Cet examen comporte une épreuve orale d'admission d'une durée de trente minutes qui consiste en un entretien avec le jury. L'objectif de cet entretien est d'apprécier les aptitudes du candidat et sa motivation ainsi que les acquis de son expérience professionnelle. Il débute par un exposé de dix minutes

au plus du candidat sur les étapes de son parcours professionnel et se poursuit par des questions destinées à reconnaître les acquis de son expérience professionnelle à partir d'un dossier fourni par lui et dont dispose le jury. Les questions sont aussi destinées à permettre d'apprécier les motivations du candidat, ses aptitudes au management, ses capacités à évoluer et à exercer les fonctions dévolues à un attaché principal. Seul l'entretien est noté.

À l'issue de l'épreuve orale, le jury établit par ordre alphabétique la liste des candidats jugés aptes et la transmet à l'autorité ayant pouvoir de nomination qui en donne connaissance à la commission administrative paritaire. Les candidats admis à l'épreuve orale sont inscrits au tableau d'avancement par ordre de mérite.

### Frais de déplacement

**Arrêté du 14 mars 2013 modifiant l'arrêté du 23 décembre 2006 pris pour l'application aux juridictions financières du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 et fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels et collaborateurs occasionnels des juridictions financières (*JO*, 17 mars, texte n° 2).**
Cet arrêté prévoit notamment que l'indemnité de nuitée est fixée au taux plafond de 60 €. Toutefois, le premier président de la Cour des comptes, le procureur général et les agents qui les accompagnent ainsi que certains autres hauts fonctionnaires et collaborateurs occasionnels peuvent prétendre au remboursement de leur hébergement aux frais réels.

### Gendarmerie

**Arrêté du 5 mars 2013 modifiant l'arrêté du 12 août 2011 fixant les conditions de déroulement de la période de formation initiale des militaires engagés en qualité d'élèves gendarmes (*JO*, 15 mars, texte n° 28).**
Cet arrêté, qui concerne les élèves gendarmes admis en école de formation postérieurement à sa date d'application, prévoit qu'en fin de scolarité le choix des postes s'effectue dans l'ordre du classement, sauf dérogation justifiée notamment par le fait qu'un poste nécessite de son titulaire une qualification particulière.

**Arrêté du 4 mars 2013 relatif à l'organisation et au service de la gendarmerie maritime (*JO*, 19 mars 2013, texte n° 13).**
La gendarmerie maritime est une des formations spécialisées de la gendarmerie nationale, placée pour emploi auprès du chef d'état-major de la marine. Elle participe notamment à l'exercice de la police judiciaire en mer, à la sûreté maritime et portuaire, à la défense maritime du territoire. Elle est chargée de la police administrative, judiciaire et militaire dans certains lieux et concourt à la protection du personnel, du matériel et des installations de la marine nationale. Elle est aussi chargée, dans certains cas, d'opérations de police. Le commandement de la gendarmerie maritime est exercé par un officier supérieur ou général de la gendarmerie.

**Décret n° 2013-231 du 19 mars 2013 relatif au commandement de la gendarmerie prévôtale et à la brigade de recherche prévôtale (*JO*, 21 mars, p. 4852).**
La diversité des contentieux survenant sur les théâtres d'opérations extérieures justifie la création d'un commandement de la gendarmerie prévôtale spécifique et le rattachement des formations prévôtales à ce nouveau commandement. Le suivi des affaires pénales militaires au sein de la prévôté et les poursuites d'enquêtes nécessitent de donner à la brigade de recherches prévôtale une compétence judiciaire sur le territoire national.

### Infirmiers de l'État

**Décret n° 2013-249 du 25 mars 2013 relatif au corps des infirmiers de l'État pour l'administration de la Polynésie française (*JO*, 27 mars, texte 15).**
Ce décret permet au corps des personnels infirmiers des services médicaux de l'État pour l'administration de la Polynésie française nommés infirmiers de l'État pour l'administration de la Polynésie française d'être assimilés au corps des infirmiers de l'État (cat. A). Il détermine les conditions dans lesquelles les membres de ce corps sont reclassés en catégorie A.

### Indemnités

**Arrêté du 6 mars 2013 fixant les montants de référence de l'indemnité d'administration et de technicité en faveur de certains personnels du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile (*JO*, 16 mars, texte n° 8).**

**Décret n° 2013-254 du 26 mars 2013 modifiant le décret n° 2010-34 du 11 janvier 2010 portant création d'une indemnité de modernisation des métiers à la direction de l'information légale et administrative (*JO*, 28 mars, texte n° 4).**
Cette indemnité est réservée aux fonctionnaires de catégorie C rémunérés sur le budget annexe « Publications officielles et information administrative » exerçant effectivement leurs fonctions à la direction de l'information légale et administrative.

### Réussite éducative

**Décret n° 2013-246 du 25 mars 2013 portant création du Conseil national de l'innovation pour la réussite éducative (*JO*, 26 mars, p. 5076).**
Placé auprès du ministre chargé de la Réussite éducative, ce Conseil est créé pour quatre ans. Sa compétence s'étend à l'enseignement des premier et second degrés. Il est chargé de proposer au ministre des orientations en matière de politique d'innovation dans le domaine de la réussite scolaire et éducative, de faire recenser les pratiques les plus innovantes, de proposer leur évaluation et de diffuser les plus pertinentes dans l'ensemble du système éducatif. Composé de 39 membres, il se réunit au moins deux fois par an. Il remettra un rapport annuel au ministre sur ses travaux et ses propositions.

### Secrétaire général

**Décret n° 2013-261 du 28 mars 2013 relatif à l'exercice des fonctions de secrétaire général pour les affaires régionales par le secrétaire général de la préfecture en Martinique (*JO*, 29 mars, texte n° 12).**
Le secrétaire général de la préfecture est assisté dans l'exercice de ses fonctions par l'adjoint du secrétaire général pour les affaires régionales. Ce dispositif fait suite à une expérimentation réussie.

### Statut particulier FPT

**Décret n° 2013-262 du 27 mars 2013 portant statut particulier du cadre d'emplois des techniciens paramédicaux territoriaux (*JO*, 29 mars, texte n° 36).**
Ce nouveau cadre d'emplois résulte de la fusion des deux cadres d'emplois de catégorie B, les rééducateurs et les assistants médicotechniques. Il comprend dix spécialités correspondant à des professions paramédicales règlementées, dont la spécialité de technicien de laboratoire circonscrite aux seuls laboratoires médicaux. Les activités de membre du cadre d'emplois sont les suivantes :
- pédicure-podologue ;
- masseur-kinésithérapeute ;
- ergothérapeute ;
- psychomotricien ;
- orthophoniste ;
- orthoptiste ;
- diététicien ;
- technicien de laboratoire médical ;
- manipulateur d'électroradiologie médicale ;
- préparateur en pharmacie hospitalière ;

Le recrutement intervient après inscription sur une liste d'aptitude (du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, art. 36).

**Décret n° 2013-263 du 27 mars 2013 portant échelonnement indiciaire applicable aux techniciens paramédicaux territoriaux (*JO*, 29 mars, texte n° 37).**
L'échelonnement indiciaire va de l'indice brut 350 à l'indice brut 675. ■

## Fonction publique hospitalière

### Santé publique

**Arrêté du 5 mars 2015 fixant les conditions dans lesquelles l'établissement de santé met à la disposition du public les résultats publiés chaque année, des indicateurs de qualité et de sécurité des soins (*JO*, 13 mars, p. 4403)**

Cet arrêté comporte en annexe la liste des indicateurs de qualité et de sécurité des soins dont les résultats sont publiés et mis à la disposition du public et précise que les établissements de santé transmettent les données nécessaires au calcul des indicateurs par les outils informatiques mis à leur disposition par le ministère ou la Haute Autorité de santé. Les résultats obtenus par les établissements de santé et les données de référence qui permettent la comparaison entre établissements de santé font l'objet d'une publication annuelle par le ministère et la Haute Autorité de santé, sur internet, depuis un site dédié. Les résultats des indicateurs de qualité et de sécurité des soins sont mis à la disposition du public par l'établissement de santé. ■

## Éducation nationale

### Emplois d'avenir professeur

**Arrêté du 18 janvier 2013 fixant au titre de l'année scolaire 2012-2013 la liste des académies et la liste des disciplines connaissant des besoins particuliers de recrutement justifiant la priorité d'accès aux emplois d'avenir professeur (*JO*, 26 janvier 2013).**

**Arrêté du 18 janvier 2013 fixant le contenu du dossier de candidature à un emploi d'avenir professeur (*JO*, 26 janvier 2013).**

**Arrêté du 18 janvier 2013 fixant la durée hebdomadaire moyenne de travail de l'étudiant recruté sur un emploi d'avenir professeur et déterminant les critères de sa variation durant tout ou partie du contrat (*JO*, 26 janvier 2013).**

**Circulaire n° 2013-025 du 20 février 2013 relative à la gestion financière du dispositif des emplois d'avenir professeur (*BOEN* spécial n° 2 et *BOESR* spécial n° 1 du 28 février 2013).**

**Circulaire n° 2013-021 du 15 février 2013 relative à la mise en œuvre du dispositif des emplois d'avenir professeur (*BOEN* spécial n° 2 et *BOESR* spécial n° 1 du 28 février 2013).**

**Arrêté du 5 février 2013 fixant le montant de l'aide de l'État pour les emplois d'avenir professeur (*JO*, 10 février 2013).**

Pour les « emplois d'avenir professeur » conclus sous forme de contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE), il est fixé à 75 % du taux horaire brut du salaire minimum de croissance.

### Obligations de service des enseignants du premier degré

À la suite de la publication, au *JO* du 26 janvier 2013, du décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires, dont les modalités d'application sont précisées par la circulaire n° 2013-017 du 6 février 2013 (*BOEN* n° 6 du 7 février 2013), ont été publiées :

**La circulaire n° 2013-019 du 4 février 2013 relative aux obligations de service des enseignants du premier degré (*BOEN* n° 8, 21 février 2013).**

Le volume des obligations de service de ces enseignants demeure fixé par le décret n° 2008-775 du 30 juillet 2008.

Il comprend comme auparavant 24 heures hebdomadaires d'enseignement, auxquelles s'ajoutent 108 heures annuelles, dédiées à des activités complémentaires, dont la répartition est modifiée.

**La circulaire n° 2013-038 du 13 mars 2013 relative au travail à temps partiel dans les écoles et aux décharges des directeurs d'école dans le cadre de la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires (*BOEN* n° 11, 14 mars 2013).**

### Détachement dans les corps des personnels enseignants, d'éducation et d'orientation

**Note de service n° 2013-027 du 25 février 2013 relative au détachement de fonctionnaires de catégorie A dans les corps des personnels enseignants des premier et second degrés et des personnels d'éducation et d'orientation relevant du ministère de l'Éducation nationale (*BOEN* n° 10, 7 mars 2013).**

Les statuts particuliers de ces corps prévoient la possibilité d'accueillir en détachement des fonctionnaires de catégorie A des trois fonctions publiques, des fonctionnaires de La Poste, ainsi que des États membres de l'Union européenne ou des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen.

Seuls les dossiers revêtus d'un avis favorable du directeur académique, pour le premier degré, ou du recteur, pour le second degré, sont transmis au ministre, qui se prononce après avoir recueilli l'avis de la commission administrative paritaire nationale du corps d'accueil concerné.

### Aides spécifiques aux étudiants se destinant au métier d'enseignant

**Circulaire n° 2013-0001 du 2 janvier 2013 relative aux aides spécifiques aux étudiants se destinant au métier d'enseignant – année universitaire 2012-2013 (*BOEN* et *BOESR* n° 5, 31 janvier 2013).**

Dans le cadre de l'accompagnement social des étudiants, ce dispositif, reconduit pour l'année universitaire 2012-2013, vient en complément des bourses sur critères sociaux et des aides au mérite accordées par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. ■

# LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LA FONCTION PUBLIQUE, UN CHEMIN À SUIVRE




L'Organisation internationale du travail (OIT) vient de rendre public l'« étude d'ensemble » consacrée aux relations de travail et à la négociation collective dans la fonction publique et intitulé : *La négociation collective dans la fonction publique : un chemin à suivre* (l'étude est en ligne sur le site de l'OIT : ilo.org).

LE RAPPORT a été rédigé par la commission des experts de l'OIT et procède à une étude complète de la mise en œuvre par les États des conventions et recommandations adoptées par l'OIT qui concernent directement ou indirectement la fonction publique, à savoir :

—> la convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, adoptée en 1978 ;
—> la recommandation (n° 159) sur les relations de travail dans la fonction publique, également adoptée en 1978 ;
—> la convention (n° 154) sur la négociation collective, adoptée en 1981 ;
—> la recommandation (n° 163) sur la négociation collective, adoptée en 1981.

Il s'agit de la première étude d'ensemble portant sur ces conventions et recommandations. Elle porte principalement sur les droits de négociation collective dans l'administration publique. Elle couvre aussi d'autres sujets comme la consultation, les droits civils et politiques des agents publics, les facilités à accorder aux représentants syndicaux, la protection contre les actes de discrimination et d'ingérence et les mécanismes pour le règlement des différends. Un certain nombre de systèmes nationaux sont présentés de façon approfondie.

L'étude comprend les parties suivantes :

—> les droits syndicaux et les « facilités » dans l'administration publique ;
—> la négociation collective dans la fonction publique ;
—> le règlement des conflits dans la fonction publique ;
—> les évolutions positives et difficultés en matière de ratification ;
—> les observations des organisations des employeurs et des salariés.

L'étude est une « mine » de renseignements sur les pratiques des États ayant ratifié les conventions (48 États pour la convention 151 et 43 États pour la convention n° 154) mais également sur celles des États qui, comme la France, n'ont ratifié aucune de ces deux conventions. L'évolution du cadre juridique de la négociation collective dans notre pays fait l'objet d'une analyse particulière digne d'intérêt (§ 373- 374).

## Extrait de l'introduction

De manière générale, il convient de relever que les relations professionnelles dans la fonction publique impliquent des enjeux et des difficultés particuliers qui ont souvent conduit le législateur national à exclure les agents de la fonction publique des dispositions de la législation régissant les relations professionnelles et à prévoir des dispositions spéciales pour cette catégorie de travailleurs, que ce soit par l'élaboration de « statuts de la fonction publique » ou par l'adoption de lois et règles spéciales.

La reconnaissance des droits syndicaux des agents publics, y compris le droit de négociation collective, est depuis longtemps une revendication du mouvement syndical et, dans les cinquante dernières années, nombreux sont les pays qui ont adopté des normes en vue de la réalisation de cet objectif. L'examen des différentes législations du monde montre qu'une tendance claire se dessine au niveau mondial en faveur de la reconnaissance de ces droits; elle répond au souci d'éviter des discriminations à l'encontre des employés de l'administration publique, de la même manière qu'à l'encontre des travailleurs du secteur privé, notamment en matière de négociation collective de leurs conditions d'emploi. Cependant, des modalités particulières peuvent être prévues pour les employés publics. La commission souhaite souligner que la négociation collective, loin de porter atteinte à la qualité des services publics et à l'intérêt général, est un instrument susceptible de contribuer à des relations de travail harmonieuses, à une plus grande efficacité et efficience des services et, surtout, à créer les conditions d'un travail décent, respectant la dignité des agents publics. La négociation collective dans l'administration publique a donné lieu, dans les pays où elle existe, à la reconnaissance par les gouvernements concernés du rôle positif qu'elle peut jouer.

(...)

En 1974, le Conseil d'administration a décidé de convoquer, l'année suivante, la Conférence technique sur la fonction publique (à laquelle tous les pays Membres étaient invités à envoyer une délégation bipartite) chargée d'étudier cette question et de conseiller l'OIT en ce qui concerne les mesures à prendre. La Conférence technique sur la fonction publique s'est réunie en avril 1975 et, dans ses conclusions, elle a invité à l'unanimité le Conseil d'administration à étudier la possibilité d'inscrire à l'ordre du jour d'une prochaine session de la Conférence internationale du Travail une question concernant la liberté syndicale et la détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, en vue de l'adoption d'un instrument international approprié. (...) Donnant suite à la recommandation de la conférence technique, le Conseil d'administration a décidé d'inscrire la question à l'ordre du jour de la 63e session (1977) de la Conférence.

Il aura donc fallu attendre près de trente années après l'adoption de la convention n° 98 [sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949] pour que la Conférence adopte en 1978 la convention n° 151 et la recommandation n° 159 sur les relations de travail dans la fonction publique. (...)

L'article 7 de la convention n° 151 prévoit (...) que « des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures permettant la négociation des conditions d'emploi entre les autorités publiques intéressées et les organisations d'agents publics, ou de toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination desdites conditions ». Cette formulation reprend pour l'essentiel le principe de l'article 4 de la convention n° 98, avec une différence en ce qui concerne les fonctionnaires publics, à savoir la possibilité d'avoir recours à des méthodes autres que la négociation collective. La Conférence internationale du Travail permettait ainsi d'étendre les droits reconnus par la convention n° 98 aux agents publics en leur attribuant officiellement le droit de participer à la détermination de leurs conditions d'emploi, dont la négociation collective est expressément mentionnée comme l'une des modalités possibles. (...)

Bien que la reconnaissance du droit de négociation collective des fonctionnaires ait connu un progrès sensible avec l'adoption de la convention n° 151, il n'en restait pas moins que les États pouvaient toujours éviter d'y recourir en déterminant les conditions d'emploi par d'autres méthodes. Pour cette raison, afin de permettre une reconnaissance plus large de la négociation collective, la convention n° 154 sur la négociation collective et la recommandation n° 163 adoptées en 1981 ont la particularité de couvrir à la fois le secteur privé et le secteur public (à l'exception des forces armées et de la police). Pour ce qui concerne la fonction publique, la convention n° 154 prévoit uniquement que la législation ou la pratique nationales peuvent fixer des modalités particulières d'application de la convention (article 1, paragraphe 3). L'État membre qui la ratifie ne peut donc plus se limiter à la méthode de la consultation, comme c'était le cas avec la convention n° 151. Il doit promouvoir la négociation collective des conditions de travail et d'emploi (articles 2 et 5, paragraphe 1). Ainsi, avec l'adoption de la convention n° 154, la communauté internationale reconnaît que la négociation collective constitue le moyen privilégié de réglementer les conditions de travail pour le secteur public comme pour le secteur privé.

En admettant des modalités particulières d'application, la convention n° 154 apporte une certaine souplesse dans l'application de ses dispositions et, de cette façon, elle permet de tenir compte des spécificités du secteur public ainsi que des divers régimes et procédures budgétaires nationaux. Comme en témoigne ce bref historique, la transposition des principes et des droits syndicaux fondamentaux qu'énoncent la Constitution de l'OIT de 1919 et la Déclaration de Philadelphie dans les conventions internationales du travail mentionnées n'a pas été chose facile et a pris du temps.

Berger Levrault

L'AVENIR EST AUX VALEURS SÛRES

NOUVELLE ÉDITION

Guide pratique de l'état civil 2013

LES INDISPENSABLES

11e édition
Marguerite Quidelleur
Martial Guarinos

# ÉTAT CIVIL

## SOYEZ INCOLLABLE SUR TOUTE L'ACTUALITÉ 2013 !



### NOUVELLES MENTIONS À APPOSER EN MARGE DES ACTES D'ÉTAT CIVIL

Cette nouvelle édition intègre la circulaire du 6 avril 2012 de mise à jour de l'IGREC présentant les tableaux récapitulatifs des formules de mentions apposées en marge des actes d'état civil. Les nombreux modèles d'actes et de mentions correspondants sont actualisés, pour une application aisée et immédiate.



### TENUE DES TABLES DÉCENNALES 2003-2012 AVANT LE 1ER JUILLET 2013

Conformément au décret n° 51-284 du 3 mars 1951, les tables décennales doivent être établies avant le 1er juillet 2013 par tous les services d'état civil. Pour vous accompagner dans cette démarche, les développements relatifs à la tenue des tables décennales ont été spécialement enrichis.



### SUPPRESSION DES AUTORISATIONS DE SORTIE DU TERRITOIRE

L'ouvrage est également à jour de la circulaire du 20 novembre 2012 supprimant les autorisations de sortie du territoire délivrées par les mairies, conformément à la loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010.

**Auteurs :**
**Marguerite Quidelleur**
**et Martial Guarinos**

Broché – 420 pages environ

Format : 16 x 24 cm

ISBN : 978-2-7013-1807-3

Référence : 121 CMK 160

**Date de parution : février 2013**

**Prix public unitaire TTC (TVA : 5,5 %) :**

**71 €**

Pour commander ou demander des informations, contactez notre Service Relation Client


03 83 38 83 83 du lundi au vendredi de 8 h à 12 h et de 13 h à 17 h 30


boutique.berger-levrault.fr


relationsclients@berger-levrault.fr

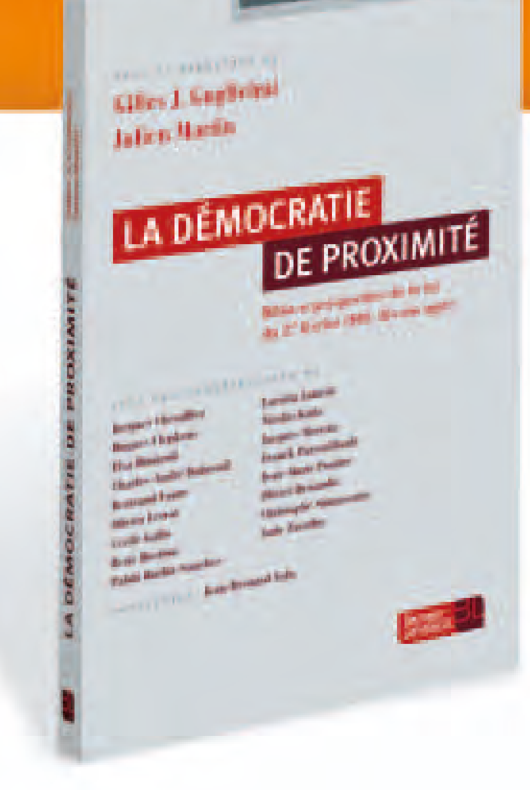

Fax : 05 61 39 86 64


231, rue Pierre et Marie Curie - CS577605 - 31676 Labège cedex




# Le premier bilan concret de la démocratie de proximité !





Dix-sept contributions d'universitaires reconnus, de praticiens et d'étudiants


Des perspectives de réflexion sur la décentralisation


Le retour d'expérience menée par la communune de Gruissan

**Sous la direction de :**
**Gilles J. Guglielmi et Julien Martin**
Broché – 300 pages environ
Format : 16 x 24 cm
ISBN : 978-2-7013-1814-1
Référence : 121 CNT 167
Date de parution : mars 2013
Prix public unitaire TTC (TVA : 5,5%) : 29,90€